



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

2
20y.

**EL ESTADO Y EL SISTEMA BANCARIO
MEXICANO 1970 - 1990**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACION PÚBLICA.

P R E S E N T A :
URBANO ALVAREZ HERRERA

MEXICO, D. F.,

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

<u>INTRODUCCION.</u>	PAG. I
1. EL ESTADO Y LA BANCA. BASES TEORICAS.	1
1.1. Artículo 28 Constitucional.	5
1.2. Organos de Regulación del Sistema Bancario Mexicano.	36
1.2.1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	36
1.2.2. La Comisión Nacional Bancaria.	41
1.3. El Sistema Bancario Mexicano.	45
1.3.1. El Banco de México.	46
1.3.2. La Banca de Desarrollo.	56
1.3.3. La Banca Comercial.	60
2. EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO EN EL PERIODO DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ	64
2.1. La Integración Formal de los Grupos Financieros. 1970.	67
2.2. El Desarrollo de la Banca Múltiple, 1974.	75
2.3. El Sistema Bancario ante la Política de Desarrollo Compartido.	83
3. LA BANCA DURANTE EL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ FORTILLO.	99
3.1. El Sistema Bancario en el contexto de la Alianza para la Producción. 1977-1982.	101
3.2. La Estatización de la Banca. 1982.	115
3.3. Los Grupos Económicos ante la estatización de la Banca.	125

4. LA BANCA ESTATAL DURANTE LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.	134
4.1. La Banca Estatal ante el Programa Económico de Gobierno.	137
4.2. La Política Bancaria del Gobierno en el Contexto del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 1984-1988.	147
4.3. La Banca Estatal al Final del Sexenio. Un Balance General.	155
5. LA BANCA COMERCIAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI.	165
5.1. La Banca ante la Política de Modernización Económica del Gobierno. 1989-1994.	168
5.2. La Privatización de la Banca Comercial, 1990.	176
CONCLUSIONES.	183
POST SCRIPTUM.	190
BIBLIOGRAFIA BASICA.	195

INTRODUCCION .

La banca comercial, aquella cuyo objetivo es la rentabilidad económica, volvió a ser objeto de atención en torno a una actitud política del Estado, cuyo propósito fue redefinir su compromiso con la sociedad. Estos medios sirven para tomar una medida que involucra los mecanismos de financiamiento de las actividades productivas.

En 1990, el Gobierno mexicano restableció el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, lo que implica que tanto el Estado como los particulares pueden prestar el servicio bancario. La medida tuvo gran relevancia, pues representó una actitud del Estado frente a la sociedad. En este contexto, hoy en día, el sistema de banca múltiple comercial es tal vez uno de los objetos de estudio que más requieren de un profundo análisis, pues ante todo, encaja en una estrategia política de Gobierno, que va desde el Desarrollo Compartido, la Alianza para la Producción, la Reordenación Económica y el Cambio Estructural, hasta la Modernización Nacional de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Así, la pregunta en este sentido no sería tanto ¿por qué se privatizó la banca?, sino ¿cuál es el fin de esta medida en torno a un proyecto de Estado-Nación, por parte del régimen político del Presidente Carlos Salinas de Gortari?

Es precisamente en torno a múltiples factores de orden político y social, que la banca comercial se ha situado como

uno de los objetos de estudio que requieren de un profundo análisis, sobre todo durante los últimos veinte años, pues es ahí, donde se han reflejado parte de los problemas políticos, que de alguna manera tienen que ver con la estrategia de desarrollo que el Gobierno ha tenido que instrumentar.

Si bien no hay nada que tenga que ver con las ciencias sociales que sea estático, los cambios en nuestro sistema político y económico han sido demasiado rápidos. En este aspecto la devaluación de 1976, la estatización de la banca en 1982, la reestructuración bancaria bajo la dirección del Gobierno y la privatización de la banca en 1990, no son hechos aislados de la actitud del Estado frente a la sociedad, sino por el contrario forman parte de políticas económicas de una estrategia central.

El periodo en que se ubica el análisis de la banca comercial, parecería ser demasiado amplio (1970-1990), sin embargo no lo es, si se toman en consideración las modificaciones estructurales de su funcionamiento en tan solo veinte años. Otros países, por ejemplo Estados Unidos y Alemania, cuyas estructuras bancarias se han desarrollado por largo tiempo bajo los conceptos de especialización bancaria y banca múltiple, respectivamente, a pesar de que han llevado a cabo una revisión profunda del funcionamiento de sus esquemas, no han roto con ellos.

En México, las modificaciones de fondo en el sistema bancario se iniciaron en 1970, con el reconocimiento de los

grupos financieros, cuando se abrió en consecuencia la posibilidad de la banca múltiple, pues el funcionamiento de las instituciones de crédito involucraba operaciones complementarias. En un periodo de crisis económica posterior, se estatizó la banca, todavía en proceso de transición operativa, cuya tendencia continuó siendo la banca múltiple. Esta se consolidó bajo la administración del Gobierno y continuó un proceso de reestructuración que concluyó a finales de 1988. Hoy, en plena consolidación estructural, se privatiza la banca. De ahí que hay múltiples factores que obligan a reflexionar sobre la situación de la banca comercial, pero sin perder de vista, como ya se señaló, el fin de esta medida en torno a un proyecto de Estado-Nación.

La actitud del Estado frente a las modificaciones que ha sido objeto la banca comercial, tiene como sustento la Constitución General de la República. En ésta, el constituyente de 1917 atribuyó al Gobierno la facultad de determinar el funcionamiento del sistema bancario mexicano, a partir de un proyecto nacional, cuyo propósito fue garantizar a la sociedad el adecuado manejo de su patrimonio.

De 1925 en que se fundó el Banco de México y entró en vigor la primera Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, a 1970 en que el Gobierno modificó la estrategia política de desarrollo y reconoció a los grupos financieros, los cambios en el sistema bancario

tuvieron por objeto su consolidación a través de diversas reformas en su legislación.

Durante ese largo periodo, la banca comercial se desarrolló bajo un concepto de especialización, que sin embargo debido a los múltiples problemas de capitalización a que se enfrentó durante la década de los años treinta, el Estado la impulsó via apoyos financieros y permitiendo las vinculaciones patrimoniales. De esta manera la banca fue cobrando relevancia en el sistema financiero, dada la participación accionaria que empezó a tener en otras instituciones, como por ejemplo aseguradoras y afianzadoras.

La banca comercial, que al principio se desarrolló bajo el concepto de especialización con el único propósito de abrir mercados financieros, fue ganando terreno en el ámbito político, pues ante la idea de las autoridades del Gobierno de no provocar desequilibrios económicos, el déficit de las finanzas públicas tuvo que ser cubierto con altos porcentajes de encaje legal que las instituciones de crédito tenían que depositar en el Banco de México. A través de este mecanismo, los grupos capitalistas fueron influyendo en el desarrollo del país, pues de alguna manera impedían al Gobierno soslayar su participación de las políticas económicas que venía instrumentando, fundamentalmente en la década de los años sesenta, durante el llamado desarrollo estabilizador.

En 1970, cuando el Gobierno modificó la estrategia de desarrollo, con el fin de atender aquellos problemas

sociales que se generaron durante el modelo estabilizador. el sistema bancario comercial no fue un aspecto aislado. Por el contrario, se insertó en un proceso de cambios políticos y económicos, que fueron desde su aspecto operativo conceptual, hasta administrativo. Es decir, la prestación del servicio bancario tanto por particulares, así como por la Administración Pública, órgano administrativo del Estado.

La banca comercial en consecuencia, no puede ser un objeto de estudio a sosiajar del escenario político-social. ya que consideramos que en él se han reflejado conflictos y arreglos político-económicos, que tienen que ver con la estrategia de desarrollo del país y con la idea de Estado.

La banca comercial se privatiza en un momento en que la desincorporación de unidades productivas del Gobierno parece llegar a su fin, y en que, a pesar de las difíciles condiciones económicas de la segunda mitad de la década de los ochenta, funciona bajo una estructura sólida y financieramente viable.

Esta medida, se encuentra inmersa en la estrategia política de modernización del actual Gobierno, que implica al mismo tiempo, una redefinición de las relaciones Estado-sociedad, como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En este complejo marco, la hipótesis general en torno a la cual gira la investigación, supone que durante los últimos veinte años, la banca comercial se ha enfrentado a un proceso de transición estructural, que en lo fundamental

tiene que ver con la estrategia política y económica de desarrollo del país del régimen de Gobierno en turno.

De una manera más específica podemos señalar que, los cambios en el sistema bancario se inician en 1970, cuando el Gobierno no sólo modifica la estrategia de desarrollo, con el fin de corregir aquellos problemas estructurales de la economía, en este contexto, se impulsan nuevos esquemas de operación financiera que respondieran a las expectativas de la sociedad. Esta situación provoca presiones políticas de los sectores económico y social, que desembocan en el sistema de banca comercial.

El quebrantamiento de acuerdos políticos entre el Gobierno y los sectores de la sociedad, conducen a un ambiente de incertidumbre social, lo que provoca que la banca comercial se vuelva el punto más endeble de la estructura socioeconómica, no sólo por la especulación que se genera a su alrededor, sino porque pone en cuestión la institución de crédito, la cual está bajo la custodia del Estado.

A partir de esta hipótesis y dado el impacto que las políticas de Gobierno tienen en los sectores social y económico, el análisis del sistema bancario rebasa sus fronteras de acción meramente técnicas, situándose como un objeto de estudio de interés socio-político. En consecuencia, el objetivo de la investigación consiste en estudiar el sistema de banca comercial en el contexto de las estrategias políticas de Gobierno, que se han instrumentado

durante los últimos cuatro sexenios. Todo ello con el propósito de destacar aquellos cambios perativo-conceptuales de la banca, que se insertan dentro de la actividad social, política y económica del Estado.

La investigación se desarrollará de conformidad con el siguiente plan de trabajo, que comprende básicamente cinco capítulos. En el primero, a través de un breve repaso histórico de la institucionalización del crédito comercial, vía bancos, se sitúa el papel del Estado en torno al funcionamiento del sistema bancario comercial, fundamentalmente a partir de la expedición de la Carta Magna de 1917. Se destaca la actividad de aquellos órganos administrativos del Gobierno, cuyo fin es dar cumplimiento a uno de los fines del Estado en materia bancaria, es decir, la regulación de la actividad del sistema bancario. Se hace asimismo, una conceptualización de los componentes del sistema bancario, con el objetivo de destacar el objeto de estudio en cuestión.

En el segundo capítulo, se estudian aquellas reformas estructurales del sistema bancario comercial, que dieron lugar a un nuevo esquema de banca. Asimismo, se hace un análisis de la actividad de las instituciones de crédito, a partir de la estrategia política del Gobierno

En el tercer capítulo, dado el proceso de transición estructural en que se encuentra la banca, se hace un análisis de su papel en el contexto de la estrategia política del Gobierno, y a partir de la política económica

de este último. Se destacan asimismo, aquellos aspectos que bajo el esquema de banca múltiple se acentúan, como son las vinculaciones entre empresas industriales, comerciales e instituciones de crédito, así como la reacción de los grupos económicos ante la estatización de la banca comercial

En el cuarto capítulo, se estudia la actividad de la banca comercial, como una función propia del Estado y a partir de los programas económico y financiero del Gobierno; se hace finalmente, un balance general de la actividad bancaria ejercida por la Administración Pública

Por último, en el quinto capítulo, se estudia la privatización de la banca comercial, en el contexto de la estrategia política de modernización del Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari

Cabe señalar que este trabajo, por sus mismas características, tiene limitaciones que le son propias, dado lo complejo del tema.

Por lo anterior, el presente no pretende ser un trabajo exhaustivo, ni determinante sobre el tema de la investigación, sino por el contrario, busca abrir en el investigador social la necesidad de adentrarse en temas de cierta especialización, como lo es la participación del sector público en el servicio de banca y crédito.

Es en las conclusiones donde se vierte, de una forma concreta, los resultados del estudio, con un análisis, lo cual nos arroja interesantes resultados y determinantes argumentos que se ponen a consideración del lector

Como aspecto final, se acompaña una recopilación y análisis último, como post-scriptum, que trata sobre la concesión del Servicio Público de Banca y Crédito a los particulares, y la forma en que se llevó a cabo.

1. EL ESTADO Y LA BANCA. BASES TEORICAS.

EL ESTADO Y LA BANCA. BASES TEORICAS.

El Estado, como un sistema social organizado cuya actividad está orientada por un orden jurídico, conduce las interacciones entre los individuos con la finalidad de generar bienestar. De esta manera el Estado no sólo se presenta como una categoría política que implica una concentración de poder para determinar su actitud al interior de la sociedad, sino también económica, dadas las relaciones que se presentan entre los individuos a través de los procesos productivos.

En México, con la Constitución de 1917, el Estado adquirió un papel relevante en la conducción del desarrollo nacional, ya que no sólo se erigió como una autoridad política sino también económica, dado que se le asignaron algunas actividades que hicieron posible su intervención en la economía, de tal manera que se transformó en garante de los procesos distributivos.

Esto no implica que el Estado obstaculice las actividades de los individuos, en torno a que elijan la mejor opción que los conduzca a satisfacer sus necesidades, por el contrario, establece aquellos mecanismos más eficaces para que la sociedad tenga mejores perspectivas de desarrollo.

Así, el Estado adquirió un papel relevante en el ámbito económico, a través del artículo 28 de la Carta Magna, pues al reservarse algunas áreas que son de interés general, via

monopolios, evita conflictos que pudieran violentar la cohesión social.

Fue precisamente bajo esta idea, que el Constituyente de 1917 reservó al Estado el monopolio de la emisión de moneda. De esta manera el Estado tendría la capacidad para generar el desarrollo de aquellos mecanismos financieros más efectivos para el país.

La medida del Constituyente no fue un hecho establecido a la ligera, por el contrario, fue una determinación que traía tras de sí la acumulación de una larga experiencia. De ahí entonces, que la capacidad que tiene el Estado para determinar su acción en el ámbito financiero, es consecuencia de un largo proceso histórico, que tiene su origen en la segunda mitad del Siglo XIX, cuando se establecieron las primeras instituciones bancarias.

El presente capítulo pretende ser una base que explica el papel del Estado en torno al desarrollo del sistema bancario comercial. Con este propósito, en el primer apartado se sitúa el papel del Estado mediante una breve revisión histórica de la evolución del sistema bancario en el Siglo XIX, así como a través de aquellos órganos administrativos que expresan su actividad.

Finalmente, se hace una conceptualización de aquellos componentes del sistema bancario, que si bien no carecen de bases históricas, durante los últimos años han mostrado diversas formas de operación y estructura que es preciso

**resaltar ya que han sido determinados por aspectos políticos
y económicos que están ligadas a la actividad del Estado.**

1.1 EL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL

A través del artículo 28 de la Carta Magna, el Constituyente de 1917 estableció aquellas actividades exclusivas en las que el Estado tendría una amplia participación. Una de ellas fue la emisión de moneda, ya sea a través de metal o de papel.

Sin embargo, esta decisión del Constituyente es consecuencia de un largo proceso que tiene su origen durante la segunda mitad del siglo XIX. En estos años se desarrolló un sistema bancario de emisión, que si bien en su momento contribuyó a dinamizar la economía, fue generando múltiples problemas que a final de cuentas resultaron ser un obstáculo para impulsar el desarrollo nacional. La existencia de factores de orden político y económico fueron aspectos que imposibilitaron al Estado a adoptar una actitud más determinante con respecto al desarrollo del sistema bancario.

El monopolio de la emisión de billetes y de la acuñación de moneda que el Constituyente de 1917 reservó al Estado, estuvo determinada en gran medida por la necesidad de propiciar la generación de mecanismos financieros más efectivos que respondieran a las necesidades del desarrollo nacional.

Con el propósito de dejar claro porque el Estado ha jugado un papel relevante en el desarrollo del sistema bancario comercial, a continuación se hace un breve repaso

histórico de la evolución del sistema bancario, de 1864 en que se establece el primer banco a 1917 en que se expide la Constitución de 1917, pues solo así se comprende su papel en el desarrollo económico y financiero del país

Cabe mencionar que el análisis no pretende ser un estudio exhaustivo, pues sólo se describen aquellos aspectos que fueron de interés para que el Constituyente de 1917 haya resaltado la capacidad del Estado en el desarrollo del sistema bancario.

EL DESARROLLO BANCARIO DURANTE LA INTERVENCION EXTRANJERA

En 1864, durante el Imperio de Fernando Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria, se fundó en México el Banco de Londres, México y Sudamérica, primera institución crediticia de carácter privado que entró en funciones por una autorización del Tribunal de Comercio y de acuerdo con el Código de Comercio de 1854. Si bien las instituciones bancarias no eran desconocidas para la sociedad mexicana¹, si lo eran las diferentes prácticas y operaciones crediticias que se podían realizar a través de una institución especializada de carácter privado.

El Banco de Londres se estableció como sucursal de un banco inglés y tuvo el mérito de haber introducido en México las prácticas y operaciones bancarias, así como las ventajas

1 En 1839 y 1837, el Gobierno fundó el Banco del Avío y el Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, respectivamente. Estos bancos tuvieron muy corta duración debido a que el Gobierno los liquidó por haber cumplido con sus objetivos.

de la organización crediticia a través de instituciones especializadas. Este fue autorizado para otorgar créditos, recibir depósitos y emitir billetes, lo que propició que por vez primera circularan billetes de banco, "...sin que el Estado pensase en reivindicar para sí el más mínimo derecho de monopolio o de intervención".2

A consecuencia de la crisis de gobernabilidad en que se encontraba inmerso el país, debido a los enfrentamientos que se suscitaron entre las tropas intervencionistas y las liberales encabezadas por Benito Juárez, así como por la falta de conocimientos en materia bancaria de quienes autorizaron el funcionamiento del banco, la emisión de billetes sólo resultó ser, en principio, una más de las operaciones bancarias.

Al restablecimiento de la República en 1867, el Banco continuó funcionando en virtud de que el Gobierno de Benito Juárez, reconoció aquellas disposiciones judiciales emitidas durante el Imperio.

Durante poco más de diez años, no se estableció ninguna otra institución de crédito. El banco operó sin estar sujeto a una vigilancia por el Gobierno, por lo que poco se conoció del desarrollo de sus actividades.

LOS PRIMEROS BANCOS DURANTE LA REPUBLICA RESTAURADA.

El establecimiento de instituciones de crédito se prolongó hasta 1875, en que el Gobierno del Estado de Chihuahua autorizó la fundación del Banco de Santa Eulalia;

en 1870, el del Banco Mexicano; y más tarde, en 1882, el del Banco Minero Chihuahuense. Las tres instituciones de crédito, al igual que el Banco de Londres, tuvieron la facultad para emitir billetes.

Hacia 1879, dado el desarrollo de los transportes el progreso de la minería y la agricultura, la economía entró en un proceso de transformación; esta situación originó la necesidad de un mercado financiero más amplio que impulsara las actividades productivas. 3 Con el propósito de dar solución al problema, el Gobierno Federal autorizó al Monte de Piedad para que emitiera billetes y recibiera depósitos. Así, la institución de beneficencia se convirtió en un banco, además de apéndice financiero del Gobierno, pues ante los déficit de la Hacienda Pública, aquella le hacía préstamos. 4

Sin embargo, la falta de capitales que impulsarían la construcción de la red ferroviaria, los escasos negocios con el extranjero y la difícil situación de la Hacienda Pública, fueron un obstáculo del Gobierno para impulsar el desarrollo del país. En esta situación, las misiones diplomáticas mexicanas en el extranjero, principalmente en Francia,

3 Véase Rosenzweig, Fernando. " El desarrollo económico de México de 1877 a 1911 ", en Casanova Alvarez, Francisco (comp) " México : economía, sociedad y política. De la República Restaurada a la Constitución de 1917 (1867-1917) ", UNAM, México, 1985, Antología, T. 1., 339 p.

4 Manero, Antonio. " La revolución bancaria en México (1865-1955). Una contribución a la historia de las instituciones de crédito en México ". Talleres Gráficos de la Nación, 1957, p 7.

hicieron múltiples esfuerzos por despertar el interés de los capitalistas franceses, para que realizaran inversiones en México.

Los financieros franceses accedieron a invertir sus capitales en México, mediante el establecimiento de un Banco. En el mes de agosto de 1881, se celebró un contrato de concesión entre el representante de un banco franco-egipcio y el Gobierno del general Manuel González, para establecer una institución de crédito denominada Banco Nacional Mexicano.

El contrato fue ratificado por el Congreso de la Unión, iniciándose así "...una nueva etapa de nuestra política crediticia. Significa la franca intervención del Gobierno como árbitro y regulador del comercio de bancos, que antes de ese tiempo era una actividad libre, susceptible de ser practicada por cualquier persona sin cortapisas de ninguna clase". 5

Dados los problemas de la Hacienda Pública, la nueva institución de crédito obtuvo del Gobierno una concesión privilegiada. "El gobierno mexicano, durante la administración del General D. Manuel González, vivió con un Erario en constante penuria; situación explicable en un país que por tan largos años fue presa de la anarquía ocasionada por sus frecuentes revoluciones. En estas circunstancias, el advenimiento de un nuevo y poderoso Banco, con amolios

5 Lobato López, Ernesto. "El crédito en México. Esbozo Histórico hasta 1925". F.C.E., México, 1945, p 165.

recursos, que se comprometiera a proporcionar dinero a la Administración Pública, tendría que ser motivo de satisfacción para el Gobierno y era de esperarse que los capitalistas extranjeros que proyectaran su fundación aprovecharan las difíciles circunstancias por las que atravesaba la Hacienda Pública para obtener franquicias que no hubieran conseguido si las condiciones económicas de la administración hubieran sido normales y su presupuesto hubiera estado equilibrado". 6

En virtud del contrato concesión, el Gobierno Federal se comprometió a no recibir en sus oficinas billetes de otros bancos establecidos o por establecer. Por su parte, el Banco le abrió una cuenta al Gobierno y podría emitir billetes hasta por el triple de sus reservas metálicas.

En 1882, a pocos días de que el Banco Nacional Mexicano abrió sus puertas al público, el Gobierno del General Manuel González permitió el establecimiento de otra institución de crédito, denominada Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario. La autorización se le otorgó a un grupo de capitalistas españoles radicados en México y entre las actividades que podría realizar se encontraba la de emisión. En ese mismo año, la Secretaría de Hacienda autorizó el establecimiento de un Banco Hipotecario.

En 1883, la Secretaría de Hacienda otorgó una concesión para que se estableciera el Banco de Empleados; autorizado

6 Dueñas, Heliodoro. " Los bancos y la revolución ", Ed. Cultura. México. 1945. p. 56 y 58.

para emitir billetes, tenía como objetivo hacer préstamos a los empleados de la administración pública federal.

Al finalizar este año, la estructura crediticia nacional estaba integrada por nueve bancos (incluyendo el Monte de Piedad). En ausencia de un régimen legal que en forma general los reglamentara, cada uno de ellos funcionaba según las autorizaciones o en su caso concesiones, que de las autoridades del Gobierno habían obtenido. A pesar de que el Gobierno empezó a regular la actividad bancaria, a partir del establecimiento del Banco Nacional, siguió dejando a las instituciones de crédito la libertad para emitir billetes.

Al iniciar el año de 1884, la estructura bancaria entró en un período crítico. La crisis económica internacional, el constante déficit de la Hacienda Pública y el estancamiento del flujo de inversiones extranjeras al país, tuvieron un impacto negativo en la economía nacional, lo que se manifestó en la caída del comercio y en la disminución del circulante. Esta situación propició que la sociedad ahorradora acudiera a los bancos al cobro de sus billetes. El mal estado de las finanzas públicas y dado que el Monte de Piedad no pudo hacer frente a la conversión de sus billetes, pues tenía inmovilizada su cartera con préstamos otorgados a la Hacienda Pública, obligó al Gobierno a impulsar la fusión del Banco Nacional y el Mercantil. Solo una institución de gran magnitud y con cuantiosos capitales, podía salir al auxilio financiero del Gobierno.

La fusión de los bancos se realizó al final del periodo presidencial del general Manuel González, surgiendo así, el Banco Nacional de México. De acuerdo con la concesión otorgada a este último, el Gobierno se comprometió a no otorgar nuevas autorizaciones para el establecimiento de bancos de emisión y a evitar que los ya establecidos, continuaran sus operaciones sin concesión federal. A cambio, la nueva institución de crédito salió al auxilio financiero del Gobierno Federal.

Ya no fue una crisis política la que impidió que el Estado definiera su papel en relación a la actividad de los bancos, sino más bien, las difíciles condiciones de la Hacienda Pública. De esta manera se estableció de hecho, más no de derecho, el monopolio de la emisión de billetes, a través de una institución de crédito de carácter privado.

En el mes de junio de 1884, entró en vigor un nuevo Código de Comercio, el cual contenía por vez primera disposiciones relativas a la actividad bancaria. Sin embargo, éstas estuvieron orientadas por los lineamientos a través de los cuales el Gobierno otorgó la concesión al Banco Nacional de México. En términos generales, el Código señaló que para establecer un banco, se requería de autorización del Gobierno Federal; que ninguna sociedad bancaria establecida en el extranjero, podía tener en la República Mexicana sucursales para emitir billetes; que las instituciones de crédito que no estuviesen autorizadas por el Gobierno, podrían emitir ningún documento que contuviera

una promesa de pago, es decir, no podría emitir billetes; y que los bancos establecidos sin autorización del Congreso de la Unión, no podrían continuar sus operaciones, entre otras.

7

Excepto al Banco Nacional de México, las disposiciones del Código pusieron en una situación difícil a todas las instituciones de crédito, pero sobre todo al Banco de Londres que prácticamente quedaba liquidado por ser sucursal de un banco extranjero. A consecuencia de que en el Código se estableció un plazo para que los bancos regularizaran su situación, fue hasta el límite, en enero de 1885, cuando el Gobierno hizo efectivas las disposiciones de aquél ordenamiento.

El Banco de Londres, principal afectado por el Código, se defendió argumentando que la ley no podía tener carácter retroactivo; asimismo, que el virtual monopolio de emisión que se le había otorgado al Banco Nacional de México, contravenía la Carta Magna de 1857, pues de acuerdo con ésta, estaban prohibidas las prácticas monopólicas.

Estas posiciones propiciaron el debate entre la opinión pública, sobre la pluralidad de los bancos de emisión o el monopolio único. Juristas y financieros dieron importantes puntos de vista a favor y en contra, más aún, cuando las disposiciones del Código en materia de instituciones de crédito, representaban la primera reglamentación de la actividad bancaria.

7 Ernesto Lobato Lopez, op. cit., p 173 y 174.

Con el fin de evitar que el conflicto bancario afectara las actividades comerciales y económicas, el Gobierno del general Porfirio Díaz, que entró en funciones el 10. de diciembre de 1884, se vió en la necesidad de dar solución al problema. El secretario de Hacienda propuso que el Banco de Londres comprara en traspaso la concesión el Banco de Empleados, de tal manera que aquél continuara operando; por decirlo de alguna manera, el Banco de Londres tuvo que perder su nacionalidad para continuar funcionando.

Sin duda alguna, la necesidad de capitales que tenía el Gobierno para impulsar el desarrollo del país, fue un aspecto fundamental que aprovecharon las instituciones de crédito para que éste les hiciera concesiones con todas las ventajas a su favor.

LOS BANCOS DURANTE EL PORFIRIATO.

Al concluir la controversia bancaria, el Gobierno rectificó su política en la materia. "El 4 de junio de 1887 se expedía un decreto autorizando al Ejecutivo para reformar total o parcialmente el Código de Comercio vigente... Un año más tarde el 10. de junio de 1888, otro decreto facultaba al Ejecutivo para contratar el establecimiento de instituciones de crédito que son convenientes para fomentar el comercio, la agricultura y la minería. Con ello, prácticamente se desvaneció la lucha bancaria iniciada en 1884".⁸

⁸ Ibidem., p. 176.

A pesar de que la situación de los bancos del Estado de Chihuahua era en extremo diferente a la del Banco de Londres, tuvieron mejores posibilidades de regularizar su situación, dadas las condiciones propicias a que dio origen la política bancaria del Gobierno Federal. Fue hasta 1889 que obtuvieron el reconocimiento legal.

El 15 de septiembre de ese mismo año, se promulgó un nuevo Código de Comercio y en su artículo 640 estableció que "...las instituciones de crédito se regirán por una ley especial; y mientras ésta se expide, ninguna de las instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo, aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión". 9

Con lo estipulado en el artículo 640 del Código de Comercio, se dio una salida al conflicto bancario; sin embargo, a pesar de los defectos del Código de 1864, "...no es posible dejar de reconocer en dicha ley y en dicho sistema, el primer paso fundamental en la construcción de un sistema bancario nacional". 10

A partir de las disposiciones del artículo 640 del Código de Comercio de 1889 y dado que en él no se señalaban criterios generales para el establecimiento de bancos, el Ejecutivo otorgó concesiones nuevas y otras se modificaron.

9 Enrique Martínez Sobral. op. cit., p. 42.

10 Antonio Manero, op. cit., p. 14.

Se inició así, la creación de instituciones de crédito, que en su mayoría tenían como propósito la emisión de billetes.

Con la nueva política bancaria, el Gobierno intentó conciliar los intereses de las instituciones de crédito, evitando así, la salida de capitales del país, lo que hubiera provocado un impacto desastroso para el naciente desarrollo económico del país; sin embargo, propició el desarrollo de un sistema bancario anárquico, pues cada institución tenía sus propias condiciones de funcionamiento. Ante una situación tan diversa, el Gobierno tuvo que hacer grandes esfuerzos para expedir una ley bancaria.

A finales de 1889, el Gobierno intentó iniciar la reorganización bancaria. La ausencia de una política definida en la materia y los problemas financieros de éste, obligaron a las autoridades a posponer sus intenciones. Fue hasta 1896, después de que el Secretario de Hacienda, José Y. Limantour, resolvió algunos problemas de la Hacienda Pública y de la Deuda, que enfrentó el problema bancario. Con las finanzas públicas en buen estado, el Gobierno tendría la posibilidad de definir una política bancaria sólida, es decir sin presiones de ninguna índole.

Las autoridades reconocieron, en primer lugar, las graves deficiencias en que se encontraba la hasta entonces estructura bancaria. No había, cuando menos, dos concesiones que en sus términos se parecieran en lo más mínimo. La forma tan diversa en que el Gobierno otorgó las concesiones o en

su caso autorizaciones, dificultaron la expedición de una ley bancaria.

El Ejecutivo inició los trabajos encaminados a la reorganización bancaria, solicitando autorización del Congreso para expedir bases generales mediante las cuales se otorgarían en adelante las concesiones. El 3 de junio de 1896, se promulgó un decreto que facultaba al Ejecutivo a expedir la Ley General por la que deberían regirse la concesión y el establecimiento de bancos de emisión o de otra índole.

El Decreto que fijó las bases para expedir la Ley Bancaria, autorizó al Ejecutivo para que negociara con los bancos los términos de sus concesiones a fin de que se ajustaran a las disposiciones generales. Los bancos de los Estados, con excepción del Banco de Nuevo León, renunciaron a sus concesiones y adoptaron las bases generales. Especial atención merecieron los arreglos que se llevaron a cabo con el Banco Nacional de México ¹¹, cuyo propósito consistió en que cediera algunos de los derechos que se le otorgaron en virtud de su concesión de 1884. La homogenización de los contratos concesión de los bancos, representó un paso fundamental para expedir una nueva Ley bancaria.

11 " Para buscar la uniformidad de nuestro sistema bancario y para evitar todo conflicto de derecho entre el Banco Nacional y los demás bancos, así como para poder expedir una ley bancaria sobre sólidas bases económicas y jurídicas, era preciso, antes que otra cosa, eliminar el obstáculo que representaba la concesión del Banco de México ". Enrique Martínez Sobral, op. cit., p.44.

Concluidas las negociaciones con los bancos, y con resultados aparentemente positivos, ya que el Banco Nacional de México poco cedió a los derechos que le otorgó su concesión, se integró una Comisión que se encargó de redactar el Proyecto de Ley Bancaria. El 30 de noviembre de 1896 se presentó al Congreso, y en marzo de 1897 fue decretada la Ley General de Instituciones de Crédito. En términos generales, la Ley señaló que para el establecimiento de instituciones de crédito se requería de una concesión, la cual sería otorgada por el Ejecutivo Federal; clasificó a las instituciones de crédito en agrícolas, hipotecarias, refaccionarias y de emisión; los bancos de emisión establecidos en los estados no podrían tener sucursales destinadas a efectuar el cambio de sus billetes fuera de sus territorios; la vigilancia de las instituciones de crédito correspondería a la Secretaría de Hacienda. 12

A pesar de la buena disposición del Gobierno Federal, la Ley no fue una norma obligatoria para todas las instituciones de crédito, pues el Banco Nacional, el de Londres y el de Nuevo León, se rigieron por contratos especiales con el Ejecutivo. Baste señalar que a diferencia de las instituciones establecidas en las entidades federativas, aquéllos podrían hacer circular sus billetes en todo el territorio nacional.

12 Ernesto Lobato López, op. cit., p. 187-190.

Sin duda, uno de los propósitos fundamentales de la Ley de 1897 fue la unificación de los contratos concesión de los bancos, lo que fue prácticamente imposible debido a que se impusieron los intereses de algunas instituciones de crédito.

La Ley de Instituciones de Crédito de 1897, se decretó en una etapa en que el porfirismo estaba en plena consolidación política y económica. En este contexto, las instituciones de crédito se desarrollaron al amparo de un régimen de privilegios.

"La evolución del crédito,.., debió tomar los lineamientos y reflejar las circunstancias de la evolución de esa estructura económica, con sus dificultades y contradicciones. De esta manera, el destino de la economía y el del crédito porfirista fueron uno mismo. La etapa ascendente de la primera fue la etapa ascendente del segundo. La decadencia y el derrumbe de aquélla significó la decadencia y derrumbe de éste". 13

A partir de que se expidió la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, el Gobierno otorgó diversas concesiones para el establecimiento de bancos, de tal manera que para 1908 había bancos en casi todos los estados del país. En su mayoría predominaban los de emisión, pues de treinta y tres, sólo dos eran hipotecarios y cuatro refaccionarios.

La estructura bancaria del país creció con rapidez, pero de una manera desordenada. Los bancos de emisión por

13 Ibidem, p. 201.

ejemplo, sólo exhibían el capital en efectivo al inicio de sus operaciones, pero más tarde, los mismos concesionarios se hacían cuantiosos préstamos, de tal manera que el capital exhibido sólo estaba de visita. "La experiencia ha enseñado, desgraciadamente, que los bancos pueden constituirse con capital ficticio por sus organizadores, que se reservan los cargos del Consejo de Administración y se hacen préstamos en cuenta corriente por cantidades iguales a los que entran para establecer el banco. También se ha visto que personas influyentes que dirigen estos establecimientos, han absorbido para sus ocupaciones particulares una parte considerable del capital social sin dar las mismas garantías que hubieran exigido a cualquier extraño". 14

Durante el Gobierno de Porfirio Díaz, las instituciones de crédito gozaron de amplios privilegios, dadas las influencias políticas de los directivos bancarios. Inclusive, algunos funcionarios de la Administración Pública tenían intereses en algunas instituciones de crédito. Esta situación propició que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estuviera subordinada a los intereses bancarios. Algunas reformas que se hicieron a la ley de 1897, fueron consultadas a los consejos de administración de bancos. 15

Sin embargo, el problema más grave consistió en que se desarrolló una estructura bancaria cuyo objetivo fundamental fue la emisión. No se tomaron en consideración las

14 Antonio Manero, op. cit., p. 25-26.

15 Dueñas Heliodoro, op. cit., p. 96.

necesidades del tipo de instituciones de crédito que realmente requería el país; "...la gran importancia que los financieros porfiristas dieron a la moneda como signo representativo de la riqueza, explica el fuerte impulso que se dio a las actividades emisoras de los bancos y la persistente convicción abrigada en esos años de que el aumento en el número y circulación de los medios de cambio era índice del pujante desarrollo económico del país". 16

Los bancos hipotecarios y refaccionarios, se dedicaban a hacer otro tipo de negocios y poco hacían por impulsar sus actividades. Por su parte, los bancos de emisión realizaban todo tipo de operaciones, incluyendo la refaccionaria e hipotecaria. Esta situación empezó a generar problemas a los bancos emisores, que comprometían sus recursos en detrimento de su solvencia financiera, a la que sólo podían hacer frente haciendo uso de su facultad emisora. El sistema bancario que impulsó el régimen de Porfirio Díaz, estaba en total contradicción con las necesidades del desarrollo económico, político y social del país. En lugar de que el régimen impulsara las actividades de los bancos hipotecarios y refaccionarios y así abrir un mercado financiero que beneficiara a todos los sectores económicos y sociales, privilegió los intereses de los capitales extranjeros.

Los vicios y contradicciones del sistema bancario salieron a la luz pública en 1908, cuando el Secretario de

16 Ernesto Lobato López, op. cit., p. 213.

Hacienda, José Y. Limantour, consideró necesario expedir reformas a la Ley de Instituciones de Crédito de 1897.

Las reformas se expidieron con el propósito de que los bancos de emisión llevaran a cabo únicamente aquellas actividades que les correspondían y que no hicieran operaciones sin suficiente garantía en moneda metálica; que aquellos bancos de emisión que quisieran se podrían transformar en refaccionarios 17. Se suspendió, asimismo, el otorgamiento de nuevas concesiones para el establecimiento de bancos emisores.

El Gobierno de Porfirio Díaz pretendió corregir el funcionamiento de una estructura bancaria que se había desarrollado a su abrigo, en el que tal parece que predominaron más los intereses de los concesionarios, que los de la sociedad. La Ley de Instituciones de Crédito de 1897, había sido letra muerta desde el principio, lo que propició que se desarrollara un sistema bancario desordenado.

Las reformas provocaron pánico entre los bancos emisores, pues prácticamente tenían inamovibles sus carteras, debido a los créditos hipotecarios y refaccionarios que concedían, ambas operaciones diferentes a su actividad. En estas condiciones, los bancos suspendieron los créditos y precipitaron el cobro de obligaciones a su favor. El público ahorrador, por su parte, empezó a desconfiar de los bancos emisores y acudió a retirar sus

17 Antonio Manero, op. cit., p. 28.

depósitos. Viendo los bancos emisores su cartera inmovilizada y su falta de solvencia financiera, sólo podían hacer frente a sus obligaciones a través de la emisión de billetes.

LOS BANCOS DURANTE LA REVOLUCION DE 1910.

Derivado de lo anterior, en 1910 cuando se inició el movimiento revolucionario, el sistema bancario ya estaba prácticamente en crisis.

Después de la caída de Porfirio Díaz en 1910, Francisco I. Madero ocupó la Presidencia de la República. Durante el período que la ejerció no hubo cambios significativos en el funcionamiento de los bancos. Los propios efectos del movimiento revolucionario, provocaron que los bancos redujeran sus operaciones.

LOS BANCOS DURANTE EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA.

En 1913, Francisco I. Madero es asesinado y Victoriano Huerta asume la Presidencia de la República violentamente, es decir, fuera del orden constitucional. En esos momentos las finanzas del Gobierno estaban en una situación difícil, pues Francisco I. Madero había hecho uso de las reservas de la Hacienda Pública para cubrir algunos gastos que el movimiento revolucionario demandó. La economía del país estaba prácticamente estancada, dada la contracción de las actividades productivas; los bancos, prácticamente en crisis, disminuyeron sus actividades. En este panorama general se encontraba el país cuando en marzo del mismo

año, el Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, mediante el Plan de Guadalupe, inició el movimiento para derrocar a Victoriano Huerta y reestablecer el orden constitucional. 18

Con el fin de sostenerse en el poder, Victoriano Huerta contrató un préstamo con bancos europeos; al no serle cubierto en su totalidad, debido a la desconfianza que su régimen inspiró a los capitalistas europeos, obligó a los bancos de emisión a proporcionarle aquellos recursos con los cuales hacer frente al movimiento constitucionalista.

A mediados de 1913, el peso se devaluó ante el dólar, lo que originó la fuga y escasez de monedas metálicas de oro y plata. El Gobierno de Victoriano Huerta decretó entonces la circulación forzosa de los billetes, así como la disminución de la garantía metálica de los bancos de un 50% a un 33% 19, es decir, los bancos podían emitir billetes con tan sólo poco más de una cuarta parte que la Ley les exigía para respaldar la circulación de sus billetes. Sin embargo, al momento de emitir el decreto, los bancos no contaban ni con este último porcentaje. La situación de las instituciones de crédito era ya insolvente.

18 De acuerdo con el Plan de Guadalupe: a) se desconoció el Gobierno del general Victoriano Huerta; b) se nombró a Venustiano Carranza como primer Jefe del Ejército Constitucionalista; c) al derrocar el Gobierno de Victoriano Huerta, Venustiano Carranza se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo. Véase: Conteras Mario y Jesús Tamayo. "México en el Siglo XX. 1913-1920". UNAM, México, 1983 (Lecturas Universitarias, 22) (1a. reimpr. de la 1a. ed. de 1975), 528 pp.

19 Ernesto Lobato López, op. cit., p. 260-261.

Ante las medidas decretadas por Victoriano Huerta, los ahorradores se alarmaron y acudieron a los bancos a retirar sus fondos en metálico; sin embargo, la devolución se interrumpió pues las instituciones de crédito no tenían los recursos suficientes para devolver los depósitos. El sistema bancario estaba en quiebra, las medidas que tomaba el Gobierno como una forma de apoyar a las instituciones de crédito, fueron insuficientes para que corrigieran su situación.

Los esfuerzos que Victoriano Huerta hacía por allegarse recursos, a fin de sofocar el movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, fueron inútiles; por el contrario, precipitó el derrumbe del sistema bancario, el cual sólo pudo sostenerse a través de la emisión de billetes, que el Gobierno decretó como de circulación obligatoria.

En julio de 1914, cuando Victoriano Huerta fue obligado a abandonar el poder, el sistema bancario se encontraba prácticamente en quiebra y la circulación monetaria en plena anarquía. A las emisiones de papel moneda que los bancos habían puesto en circulación, se vinieron a sumar las que Venustiano Carranza lanzó a partir de abril de 1913. 20

Al reestablecimiento del orden constitucional, la reorganización del sistema bancario, fundamentalmente de

20 Las emisiones que Venustiano Carranza puso en circulación, tuvieron como objetivo financiar el movimiento constitucionalista, con lo que no se comprometía con ningún grupo, sino con el pueblo. Véase Antonio Manero, op. cit., p. 64.

emisión, era un problema que se tenía que atender casi de manera urgente, dada la diversidad de billetes que entonces circulaba. "Ningún país del mundo en ninguna época ha conocido tan amplia variedad de monedas (metálicas y billetes) en tan corto lapso como México durante los años 1913-1916. Fue tan rica dicha variedad como puede serlo una colección de monedas medievales. La acuñación de toda una rica serie de monedas metálicas por los diversos bandos fue tan numerosa, que ascendió a una cantidad considerable, más por su variedad que por su cuantía incalculable. Los diferentes cuños lanzados a la circulación ascendieron a unos 200 tipos diferentes. Las hubo desde un centavo hasta de 60 pesos y desde cobre hasta de oro casi puro, con muchas variedades de sinmetalismo". 21

LOS BANCOS DURANTE EL GOBIERNO INTERINO DE VENUSTIANO CARRANZA

El 24 de septiembre de 1913, Venustiano Carranza pronunció un discurso en el que delineó la política reformadora que la Revolución debería de llevar a cabo con respecto a la actividad bancaria. "Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares, que han absorbido por largos años las riquezas de México; y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda, por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la Nación. Al

21 Citado por Miguel Angel Granados Chapa, " La banca nuestra de cada día ". Océano, México, 1982, p. 36-37.

triunfo de la Revolución establecerá el Banco Unico de Emisión, el Banco de Estado, propugnándose de ser preciso por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el Gobierno". 22

En diciembre de 1913, Venustiano Carranza lanzó una emisión y dos meses después se decretó una ampliación en una cantidad mayor. Al mismo tiempo, algunas autoridades civiles y militares de varios estados controlados por el ejército constitucionalista, emitieron papel moneda. Durante 1914, después de la caída de Victoriano Huerta, el Primer Jefe lanzó una emisión de billetes con la finalidad de cubrir algunos gastos de la Administración Pública, así como de retirar de la circulación aquellas emisiones de papel moneda que había lanzado el Gobierno constitucionalista, para sustituirlas por otras de una sola clase.

En diciembre de 1914, en virtud de que algunos jefes militares del ejército constitucionalista hicieron emisiones sin autorización del Primer Jefe, el Gobierno interino de Venustiano Carranza expidió un decreto en el que señaló cuales eran los billetes que tenían circulación legal. A partir de entonces, se tomaron las primeras medidas para unificar la circulación de papel moneda.

Por lo que se refiere a las instituciones de crédito, Venustiano Carranza las había convocado a ajustarse a los términos del artículo 16, de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, es decir, los bancos deberían de tener

22 Citado por Antonio Manero, op. cit., p. 107.

disponible una reserva metálica del 50% del monto de sus emisiones, pues sólo así se consideraría garantizado el interés del público respecto a la circulación de sus billetes.

Durante el Gobierno provisional de Venustiano Carranza, la circulación monetaria fue un problema constante; en 1915, dada la escasez de moneda fraccionaria, el Primer Jefe autorizó la emisión de billetes de cortas denominaciones. Así, los intentos de la unificación monetaria cada vez estaban más lejos de realizarse. La Convención Militar de Aguascalientes, que desconoció a Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, emitió algunas cantidades de billetes. Las falsificaciones de que eran objeto los billetes constitucionalistas, agravaron aún más el problema de la unificación monetaria.

"De esta situación resultaba claro que el primer problema que tendría que resolver el gobierno de la Revolución, con objeto de controlar y limitar la emisión de papel moneda, era la de canjear todas las emisiones autorizadas por una sola infalsificable que unificara la circulación de billetes autorizados". 23

Al mismo tiempo que se hacían intentos por unificar la circulación de billetes, se desarrollaban los trabajos para llevar a cabo la reforma bancaria. Para tal propósito, Venustiano Carranza dio instrucciones al Subsecretario de Hacienda, que entonces estaba en cargado del ministerio.

23. Ibidem, p. 75.

para que formulara un plan, cuyo objetivo sería el de regularizar la situación bancaria.

La propuesta del Subsecretario consistió en inspeccionar el sistema bancario con la finalidad de que los bancos se apegaran al artículo 16, de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897. En términos generales, el plan que le fue propuesto al Presidente se reducía a integrar una comisión que verificara el Estado de los bancos de emisión; asimismo, señalaba que las instituciones de crédito que no se ajustaran a los términos de dicho artículo, serían liquidados.

Aprobado el proyecto por Venustiano Carranza, el 29 de septiembre de 1915, se emitió un decreto en el que se dio a los bancos un plazo de 45 días para que se ajustaran a los términos del artículo 16, de la Ley General de Instituciones de Crédito. Con el fin de hacer efectivo el decreto, el 22 de octubre de 1915 se creó la Comisión Reguladora de Instituciones de Crédito. El día 28 del mismo mes, la Comisión, que quedó presidida por Rafael Nieto, encargado de la Secretaría de Hacienda, llevó a cabo una reunión con los directores o responsables de los bancos de emisión para comunicarles sobre los trabajos que desarrollarían en relación a la inspección de las instituciones de crédito, dejando claro que el Gobierno no reconocería ninguno de los arreglos que hubieran hecho con Victoriano Huerta. 24

24 Ibidem, p. 112.

Por la auditoria que llevó a cabo la Comisión, se comprobó que la situación de los bancos de emisión era verdaderamente insolvente y que en su mayoría no se ajustaban al artículo 16, de la Ley General de Instituciones de Crédito. Los resultados que obtuvo la Comisión reflejaron la difícil situación en que se encontraban los bancos de emisión, 25 pues sólo nueve de los veinticuatro bancos se ajustaban a la Ley bancaria. En esta situación a los quince restantes se les liquidó rotundamente.

La liquidación de algunos bancos, sin embargo, se debió a que "...se rehusaron a mostrar sus libros; otros alegaron que parte de su existencia metálica les había sido robada durante los trastornos revolucionarios; algunos más casi todos ellos hacían figurar en sus balances como efectivo en caja los billetes de otros bancos, el papel moneda y los bonos del empréstito huertista de 1913". 26

En 1916, después de que Venustiano Carranza controló la situación militar del país, giró un instructivo a la Secretaría de Hacienda, en el cual delineó los criterios que se deberían de seguir para unificar la circulación monetaria. En abril del mismo año, siguiendo los lineamientos establecidos por Venustiano Carranza, el Secretario de Hacienda, Luis Cabrera, dio respuesta al instructivo del Primer Jefe, que en lo fundamental consistía en sacar de la circulación todas las emisiones de billetes.

25 Ibidem, p. 125.

26 Ernesto Lobato López, op. cit., p 267.

27 El 3 de abril de 1916, Venustiano Carranza expidió el decreto que indicaba la forma de canjear los billetes en circulación, por una sola emisión en forma de infalsificable. Con el propósito de cumplir con lo estipulado en dicho decreto, el 4 de abril se creó la Comisión Monetaria, cuyo objetivo sería el de recoger, regularizar y garantizar la circulación interior de la moneda fiduciaria.

Después de que la Comisión Reguladora concluyó los trabajos de inspección, y de que Venustiano Carranza determinó que las existencias metálicas de las instituciones de crédito quedaran intervenidas por el Gobierno, aquélla presentó a la Secretaría de Hacienda un proyecto que consistía en la integración de un fondo metálico que garantizaría la regulación de la moneda fiduciaria infalsificable. La administración del Fondo estuvo a cargo de la Comisión Monetaria. El día 28 del mismo mes, se expidió un decreto que estipulaba la forma de poner en circulación la emisión de billetes infalsificables.

A pesar de los esfuerzos que el Gobierno interino de Venustiano Carranza hizo por regularizar la situación monetaria, el infalsificable no pudo afirmarse como medio de pago debido a su inconvertibilidad en oro o plata. 28 Ante

27 Antonio Manero, op. cit., p. 80-81.

28 " Naturalmente todos los tenedores de billetes hubieran deseado su conversión en metálico a la paridad nominal, cosa que además de ser materialmente imposible, no hubiera ocasionado sino imponer nuevos gravámenes al pueblo para redimir billetes, que acaparaban los grandes especuladores, quienes ya con billetes

esta situación, en el mes de octubre de 1916 se expidieron decretos con el fin de retornar a una circulación monetaria de oro; para diciembre del mismo año, se restituyó formalmente el sistema monetario basado en el oro y la plata.

Con el propósito de dar fin a los problemas de que era objeto la unificación monetaria, así como de reorganizar el sistema bancario que en esencia era el fin de la reforma bancaria, el 16 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza expidió un decreto que abrogó las leyes que autorizaron las concesiones a los bancos de emisión, y les concedió un plazo de sesenta días para que aumentaran sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad de sus billetes en circulación. En adelante, los bancos sólo podrían efectuar operaciones con autorización de un interventor de la Secretaría de Hacienda.

La Secretaría de Hacienda nombró para cada banco un consejo de incautación, con el único fin de vigilar la conservación de las especies metálicas.

Al concluir el plazo establecido en el decreto, ninguno de los bancos regularizó su situación, por lo que se procedió a la liquidación de todos ellos.

LA INICIATIVA AL ARTICULO 28.

En esta situación quedaron los trabajos realizados por Venustiano Carranza, en su intento por reestablecer el orden

bancarios, ya con cortas cantidades de oro o moneda extranjera, o bien por medio de las liquidaciones crediticias, habían acaparado las mayores cantidades de papel moneda". Ibidem; p. 90.

del sistema bancario y la unificación de la moneda fiduciaria, cuando en noviembre de 1916 se reunió en Querétaro el Congreso Constituyente; sin embargo, fue hasta el mes de enero de 1917, que el Primer Jefe presentó su iniciativa al artículo 28 constitucional, la cual distaba mucho de la reforma bancaria que pretendía llevar a cabo, según su discurso de 1913.

En ese año, Venustiano Carranza había sostenido que la emisión de billetes debería de ser un privilegio exclusivo de la Nación, la que se tendría que llevar a cabo a través de un banco único de Estado; sin embargo, la iniciativa que el Primer Jefe propuso al Congreso Constituyente, no recogía esos principios, pues sólo hacía alusión al monopolio de la acuñación de moneda que el Estado se reserva y no así al de la emisión de billetes. Del Banco Único de Emisión, nada se mencionaba.

Antes de que la iniciativa de Venustiano Carranza fuera puesta a discusión, el Subsecretario de Hacienda, Rafael Nieto, propuso una modificación al artículo 28, señalando que la Federación se reservara la emisión de moneda fiduciaria, a través de un sólo banco controlado por el Gobierno Federal.

En la sesión del Congreso Constituyente del día 12 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen sobre el artículo 28. El debate sobre el artículo se realizó los días 16 y 17 de enero. A pesar de que se expusieron diversos puntos de vista sobre la emisión de billetes, a través de un sólo

banco controlado por el Gobierno Federal, la iniciativa propuesta por el Subsecretario de Hacienda, fue finalmente aprobada el 17 de enero de 1917.

Dado que el artículo 28 reservó al Estado la emisión de billetes a través de un sólo banco controlado por el Gobierno Federal, el Congreso Constituyente creyó conveniente facultar al Poder Legislativo, para que legislara sobre instituciones de crédito y para establecer el Banco Unico de Emisión en los términos del artículo 28 constitucional. Esta propuesta quedó plasmada en el artículo 73 de la Carta Magna.

El monopolio de la emisión de moneda que el Constituyente de 1917 reservó al Estado, a través del artículo 28 constitucional, ya sea en metal o papel, tuvo una gran trascendencia histórica, debido a que se establecieron las bases para impulsar aquellos mecanismos financieros para que de una manera efectiva contribuyeran al desarrollo nacional.

El Estado no sólo adquirió una profunda capacidad rectora en el dinamismo de las actividades económicas y financieras, sino que adquirió un profundo respaldo político que le daría la capacidad de determinar su acción con respecto a la actividad bancaria comercial.

Así, el Estado encuentra en el artículo 28 de la Constitución de 1917, los medios para impulsar aquellos mecanismos financieros más convenientes para el desarrollo nacional.

Se cerró así, un vacío en la actividad económica y financiera del Estado. En adelante se sobrepondrían los intereses de la sociedad ante los concesionarios de la actividad crediticia ejercida por particulares. Quedó al Gobierno Federal, en consecuencia, reorganizar el sistema bancario comercial de acuerdo a los lineamientos de la iniciativa del artículo 28 constitucional.

A continuación se hace la exposición de aquellos órganos administrativos del Estado, cuya actividad esta orientada a dar cumplimiento a los fines del Estado en materia financiera.

1.2. ORGANOS DE REGULACION DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

Después de la promulgación de la Carta Magna de 1917, y con base en los artículos 28 y 73 constitucionales, el Estado se erigió como el máximo regulador del sistema bancario comercial.

A pesar de que la actividad bancaria empezó a ser normada a través del Código de Comercio de 1884 y después por medio de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, aún había un vacío de orden constitucional que definiera el papel del Estado en relación a la actividad de las instituciones bancarias. Diversos factores de orden político y económico propiciaron que el Estado no asumiera su papel como conductor de los mecanismos financieros. La necesidad de capitales para impulsar el desarrollo del país, fue uno de los aspectos que fueron erosionando la actividad del Estado en relación a la regulación de las instituciones de crédito.

Fue a partir de 1917, con la promulgación de la Constitución General de la República, que el Estado asume su papel como máximo conductor del sistema bancario, es decir, resalta su capacidad para dictar normas de observancia general en materia financiera.

Para dar cumplimiento a esta función del Estado, el Constituyente de 1917 facultó al Gobierno Federal para controlar la actividad de las instituciones de crédito. La función administrativa del Estado, por lo tanto, vendría a desempeñar un papel relevante, pues no sólo se encargaría de

hacer cumplir la normatividad bancaria, sino determinar las políticas necesarias para el buen desarrollo de los mecanismos financieros.

Así, uno de los órganos administrativos del Gobierno Federal, que vendría a jugar un papel relevante en la ejecución de las disposiciones que competen al Estado en materia de regulación bancaria, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A través de esta dependencia del Poder Ejecutivo Federal, el Estado daría cumplimiento a uno de sus fines contenidos en la Constitución de 1917.

Sin embargo, dado que la actividad bancaria es eminentemente dinámica y compleja, el Gobierno Federal creó un organismo especializado en la materia, que apoyara las actividades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: la Comisión Nacional Bancaria. Este organismo, en consecuencia, se encargaría de dar cumplimiento a las políticas trazadas por la Secretaría de Hacienda, en materia de regulación bancaria.

Así, a partir de 1924 en que se expide la primera ley bancaria, dos órganos del Gobierno Federal jugarían un papel relevante en ejecutar los preceptos normativos de dicha ley: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria. Ambas instituciones son en el orden administrativo, los órganos del Gobierno Federal que se encargan de regular la actividad bancaria.

A continuación se pretende situar la actividad de los órganos de regulación del sistema bancario comercial, a

través de un breve repaso histórico de su actividad, en el contexto político y económico del Estado.

1.2.1. LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, fue una de las primeras instituciones que se crearon después de la consumación de la Independencia, por una aprobación del Reglamento del 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado, por la Junta Soberana Provisional Gubernativa. Sin embargo, fue hasta 1897 con la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito, cuando se le asignaron atribuciones para vigilar el sistema bancario.

Conforme a la Ley de 1897, la vigilancia de las instituciones de crédito se realizó a través de interventores y su propósito fundamental fue el de : "Vigilar que por parte de los bancos se dé el debido cumplimiento a las leyes y disposiciones mercantiles, y especialmente a las bancarias así como también a las prevenciones de la concesión y de los estatutos, sin inferir en las operaciones comerciales del banco, y poniendo inmediatamente en conocimiento a la Secretaría de Hacienda cualquier impresión que observen de la cual darán también aviso al Consejo de Administración del Banco." 29

29 Enrique Martínez Sobral, op., p. 293.

A pesar de que la Ley de Instituciones de Crédito señalaba claramente las disposiciones que en materia de vigilancia bancaria correspondía a la Secretaría de Hacienda, su actuación estuvo influida por factores de orden político, propios del régimen de Porfirio Díaz. Baste señalar que algunas reformas que se introdujeron a la ley de 1897, fueron discutidas, o en su caso aprobadas por los consejos de administración de los bancos. 30

Fue al triunfo del movimiento armado constitucionalista, en 1914, que el Gobierno provisional encabezado por Venustiano Carranza, impulsó las actividades de la Secretaría de Hacienda en relación a las instituciones de crédito. En 1915, el Primer Jefe autorizó a la Secretaría de Hacienda para que creara la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, cuyo objetivo consistía en obligar a los bancos emisores a ajustarse a la Ley de Instituciones de Crédito de 1897.

La creación de la Comisión Reguladora, que llevó a cabo la inspección de las instituciones de crédito, representó un replanteamiento de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En cierta forma, éste fue uno de los objetivos del Primer Jefe, pues en un discurso pronunciado ante la XXVII Legislatura indicó que: "La tendencia principal que ha guiado a la Primera Jefatura en las reformas de la organización hacendaria ha sido hacer de la Secretaría de Hacienda un órgano independiente.

30 Heliodoro Dueñas, op. cit., p. 96.

librándolo de la subordinación a determinadas instituciones de crédito en que siempre se habían encontrado las administraciones anteriores..." 31

Con la promulgación de la Carta Fundamental del 5 de febrero de 1917, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se situó como la máxima autoridad financiera del país, dadas las atribuciones que al Estado se le asignaron a través de los artículos 28 y 73 constitucionales.

Durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeñó un papel relevante en la reconstrucción del sistema bancario. La expedición de la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la creación de la Comisión Nacional Bancaria en 1924, así como la fundación del Banco de México en 1925, fueron hechos mediante los cuales el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, instrumentó los mecanismos financieros de las actividades productivas del país.

Actualmente, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 31, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde: "Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende el Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito". 32

31 Antonio Manero. op. cit., p. 64.

32 Diario Oficial de la Federación. México, 21 de febrero de 1992. Decreto que deroga, reordena y reforma

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le faculta, le corresponde aplicar, ejecutar, así como interpretar los ordenamientos relativos al sistema bancario mexicano que existan en leyes y reglamentos.

Por lo tanto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es en el ámbito financiero, la máxima autoridad que se encarga de regular y vigilar el funcionamiento del sistema bancario mexicano

1.2.2. LA COMISION NACIONAL BANCARIA

Después de que en 1916 Venustiano Carranza incautó las instituciones de crédito, dado que éstas contravenían la Carta Fundamental, así como de lo estipulado en el artículo 28 de la Constitución de 1917, sobre el monopolio de la emisión de billetes por parte del Estado, se inició la reconstrucción del sistema bancario.

Durante los primeros años del Gobierno Constitucional de Venustiano Carranza, se hicieron varios intentos por institucionalizar la reconstrucción del sistema bancario. Las difíciles condiciones económicas y políticas por las que atravesaba el país, retrasaron los proyectos del Ejecutivo Federal.

Fue durante el periodo presidencial de Alvaro Obregón cuando se dieron los primeros pasos para reorganizar el diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

sistema bancario. En 1921, el Ejecutivo Federal expidió un decreto que reglamentó la devolución 33 de los bancos incautados por Venustiano Carranza.

Sin embargo, no fue sino hasta que se consolidó la hacienda pública 34, cuando se iniciaron los trabajos para reorganizar el sistema bancario. Las condiciones políticas y económicas, tanto nacionales como internacionales, se prestaron para iniciar la tan ansiada reforma bancaria. El reconocimiento de los Estados Unidos de Norteamérica al Gobierno mexicano y la estabilidad política del país al sofocar la rebelión delahuertista; sin lugar a dudas fueron circunstancias que permitieron al Secretario de Hacienda, Ing. J. Pani, reorganizar el sistema bancario.

Hacia finales de 1923, el Secretario de Hacienda, Ing. J. Pani, consciente de los problemas que representaba para la economía y el comercio, la falta de instituciones de crédito, inició los trabajos para llevar a cabo la reforma bancaria. Con este fin, en diciembre del mismo año convocó a una Convención Nacional Bancaria, en la que se reunirían autoridades del Gobierno y representantes de las instituciones de crédito, para discutir sobre la situación bancaria del país.

La Convención se inició en el mes de febrero de 1924, y en ella se analizaron todos aquellos asuntos relacionados con el funcionamiento de las instituciones de crédito. Entre

33 Antonio Manero, op. cit., p. 134.

34 Ibidem., p. 161-162.

los temas a tratar destacaba el relacionado con la protección de los intereses del público, respecto de las instituciones de crédito.

Como resultado de los trabajos desarrollados en la Convención, así como de los estudios que realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno se comprometió a fundar un órgano que se encargara de supervisar el apego legal de los bancos a la Ley General de Instituciones de Crédito.

El 24 de diciembre de 1924, se expidió el decreto que creó la Comisión Nacional Bancaria, cuyo objetivo sería el de vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones legales en materia bancaria.

Así, se estableció un organismo en cierta forma independiente, toda vez que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de atribuciones en materia de vigilancia de instituciones de crédito.

En la reconstrucción del sistema bancario, la fundación de la Comisión Nacional Bancaria fue un paso importante, debido a que en el fondo de sus objetivos estaba la protección de los intereses de la sociedad. La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios expedida el 29 de diciembre de 1924, estableció que la intervención de los bancos "... corresponde a la Secretaría de Hacienda, la que ejercerá esta atribución por medio de inspectores ordinarios o extraordinarios a quienes dará las instrucciones que estime convenientes para la mayor eficacia

de su inspección; para que ésta sea real y efectiva se estableció la Comisión Nacional Bancaria con personal de conocimientos técnicos, y una de cuyas operaciones principales es la de inspeccionar las operaciones que verifican las instituciones de crédito". 35

Por su vinculación a una materia eminentemente dinámica, como lo es la actividad bancaria, la Comisión Nacional Bancaria, ha ido adecuando sus funciones conforme a la expedición de las leyes de instituciones de crédito de 1926, 1932, 1941, 1985 hasta 1990. Su campo de acción se ha ido perfeccionando a través de las modificaciones a su reglamento interior y de inspección y vigilancia, fundamentalmente. Así, el proceso de reformas estructurales de que ha sido objeto, responde a los fines del Estado, pues si éste "...tiene la facultad de expedir leyes, conlleva la obligación de vigilar que se cumplan, y cuando las leyes tienen sentido tutelar y éste atañe al patrimonio de la comunidad, resulta insustituible la existencia del organismo encargado de vigilar que se garantice la seguridad del interés social "36

-
- 35 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. " Legislación bancaria de 1921 a 1932 ". T. II, México, 1957, p. 74.
36 Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. " Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Apuntes Históricos ", México, 1988. p. 37.

1.3. EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.

La estructura bancaria comercial que se integra en la década de los años veinte, a partir de la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, así como con la fundación del Banco de México, en lo fundamental tiene como base el artículo 28 constitucional. La importancia del nuevo sistema que se va conformando en esos años, se debe a que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, máxima autoridad financiera del país, tiene un amplio control del Banco de México.

El Banco de México, representó, entonces, la máxima expresión de la participación del Estado, no sólo en el desarrollo de los mecanismos financieros, sino también del impulso a las actividades productivas, dado que éstas requieren de aquéllos para cumplir con su función económica y social.

Si bien el Banco de México es una autoridad reguladora del sistema bancario comercial, éste, a diferencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria que en lo fundamental tienen como objetivo vigilar que se cumplan las disposiciones legales en materia bancaria, se encarga de regular financieramente las actividades pasivas y activas del sistema bancario.

La Banca de Desarrollo y la Banca Comercial Múltiple, son dos componentes más del sistema, cuyos objetivos son en extremo diferentes, pero ambas tienen un papel relevante en

el desarrollo del país. A pesar de que han funcionado bajo diferentes figuras jurídicas y conceptos de operación, existen características que las identifican dentro del desarrollo económico y social del país.

A continuación se pretende hacer una conceptualización de los componentes del sistema bancario mexicano con el propósito de determinar sus actividades en el contexto político, económico y social.

A excepción del Banco de México cuya actividad financiera tuvo profundas raíces históricas, que son necesarias destacar a fin de resaltar el papel del Estado; de la Banca de Desarrollo y Múltiple, sólo se exponen aquellas características para identificarlas de una manera más precisa.

1.3.1. EL BANCO DE MEXICO.

ANTECEDENTES.

Las emisiones de papel moneda que Victoriano Huerta obligó a hacer a los bancos emisores para sostener a su régimen, y las que puso en circulación Venustiano Carranza, con el propósito de financiar el movimiento constitucionalista, terminaron por precipitar el derrumbe del sistema bancario que tarde o temprano tendría que ocurrir, si consideramos que para 1908, los bancos emisores ya se encontraban en una situación de insolvencia. Si bien es cierto que su situación era difícil, los movimientos armados de 1910 y 1913-1914, sacaron a la luz pública todas las

irregularidades bajo las cuales venían funcionando, causando graves trastornos económicos y sociales.

En efecto, la disminución de las actividades productivas; los desequilibrios monetarios del país, fundamentalmente la depreciación del tipo de cambio; las diferentes emisiones de papel moneda; la fuga de monedas de oro y plata y la desconfianza que propiciaron en el público las instituciones de crédito, dada su insolvencia en metálico, son tan sólo algunos efectos que provocó la pluralidad de bancos emisores y consecuentemente la falta de un billete de circulación único en todo el país.

En 1913, Venustiano Carranza se pronunció por la desaparición del sistema bancario que desde 1897 venía ejerciendo la emisión de billetes; esta facultad de los bancos emisores, decía, debería de ser una actividad exclusiva de la Nación, la cual se tiene que ejercer a través de un banco de Estado, Único de Emisión. 37 . Así, la centralización de la emisión de billetes representó un paso fundamental en la reconstrucción del sistema bancario comercial, en la que el Estado, a través del Banco Único de Emisión, podría orientar la política monetaria y crediticia del país. En las condiciones económicas y políticas en que se encontraba el país, la necesidad de establecer un Banco Único de Emisión, constituía un aspecto insólavable para su desarrollo.

37 Antonio Manero, op. cit., p. 107.

Al triunfo del movimiento constitucionalista, en 1914, el Gobierno provisional de Venustiano Carranza intentó unificar la circulación monetaria del país, a través de la emisión del billete infalsificable. Uno de los mecanismos que contribuyeron a este propósito fue la creación de la Comisión Monetaria, cuyo objetivo fue garantizar su circulación.

La creación de la Comisión Monetaria, representó así, el embrión de donde más tarde surgiría el Banco Unico de Emisión.

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, y con base en el artículo 28 constitucional, que preveía la existencia de un Banco Unico de Emisión controlado por el Gobierno Federal, Venustiano Carranza envió al Congreso un proyecto de Ley en el que solicitaba autorización para contratar un préstamo, ya sea en el interior o en el exterior, con el propósito de integrar el capital para el establecimiento del Banco. A pesar de que la iniciativa del Ejecutivo fue aceptada por el Congreso de la Unión, no tuvo éxito, debido a las dificultades económicas por las que atravesaba el país. Los efectos de la Guerra mundial, impidieron obtener recursos del extranjero.³⁸

A finales de 1917, Venustiano Carranza nuevamente intentó establecer el Banco. En esta ocasión envió al Congreso de la Unión la primera iniciativa de Ley Orgánica del Banco Unico de Emisión. En ella señalaba que este se

³⁸ Ernesto Lobato López, op. cit., p. 286.

debería de fundar sobre bases estrictamente nacionales, es decir, que su capital lo aportara el Gobierno Federal. El proyecto del Primer Jefe provocó controversia en el Congreso de la Unión, pues había la opinión de que en la constitución del Banco participarai capitales privados 39. Aún cuando el Congreso dictaminó el proyecto del Ejecutivo a favor de la sociedad anónima, no llegó a tener el carácter de Ley, dada la inestabilidad económica y política que prevalecía en el país.

En septiembre de 1919, el Ejecutivo retiró sus proyectos para adecuarlos a los cambios económicos y sociales del país. La caída del régimen en ese mismo año, pospusieron la fundación del Banco Unico de Emisión.

Al finalizar el año de 1920, se volvieron a iniciar los trabajos para establecer el Banco. El diputado Antonio Manero, presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley para fundar el Banco Unico de Emisión; en él señalaba que el Banco se debería de establecer con la participación de capitales privados, en forma de sociedad anónima. Mientras esta iniciativa era analizada en el Congreso, se presentaron otras dos.

Una de las iniciativas fue presentada por particulares, y en lo fundamental difería en el monto del capital con el que se debería de establecer el Banco. En la otra, que fue presentada por el presidente Alvaro Obregón, en el mes de febrero de 1921, se consideró que la fundación del Banco

39. Antonio Manero, op. cit., p. 148.

debería de posponerse por diez años, dadas las dificultades que había para integrar el capital; a cambio proponía que provisionalmente se establecieran ocho bancos regionales de emisión 40. Esta iniciativa fue rechazada por el Congreso de la Unión, pues de hecho, contrariaba las disposiciones de la Carta Magna, dado que implicaba cambios a ésta última y consecuentemente rompía con el espíritu constitucional que dio origen al artículo 28.

Después de que el Ejecutivo retiró su iniciativa, el Secretario de Hacienda, Dn. Adolfo de la Huerta, envió al Congreso un proyecto de Ley bancaria, en el que abarcaba tanto lo relacionado con las instituciones de crédito así como lo del Banco Único. En relación a éste último, propuso que se estableciera con la participación de capitales privados, reservándose el Gobierno, la presidencia del Consejo de Administración.

En 1921, el diputado Antonio Manero propuso que se emitiera un dictamen de las iniciativas presentadas sobre el establecimiento del Banco Único de Emisión. La propuesta fue aprobada por el Congreso, y el 7 de julio del mismo año, se presentó el dictamen que resumía las iniciativas; éste contenía algunos criterios por los cuales se debería de establecer el Banco.

Con base en esos lineamientos, las comisiones de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, formularon un proyecto de ley del Banco Único de Emisión.

40 Ibidem. p. 153.

Sin embargo, debido a que el Secretario de Hacienda, Dn Adolfo de la Huerta, tenía sus propios planes y a la fuerte influencia que ejercía en el Congreso, la iniciativa no llegó a discutirse⁴¹. El establecimiento del banco se volvió un punto de confrontación política al interior del Gobierno. Cuando el presidente Alvaro Obregón envió su iniciativa sobre el establecimiento del Banco, su Secretario de Hacienda mostró su desacuerdo con dicho proyecto.

En 1923, el Secretario de Hacienda, Dn. Adolfo de la Huerta, en otro intento por fundar el Banco, obtuvo la autorización del Poder Legislativo para elaborar la Ley del Banco Unico. Como consecuencia de los convenios de De la Huerta-Lamont, el Secretario de Hacienda consideró la posibilidad de obtener un préstamo del Comité Internacional de Banqueros, para establecer el Banco. Sin embargo, este Comité, que estaba fuertemente influido por los Estados Unidos de Norteamérica⁴², no sólo no aportó ningún capital, sino que rechazó toda reforma que no beneficiara sus intereses en México.

En esta situación quedaron los trabajos para fundar el Banco Unico de Emisión, cuando concluyó el periodo presidencial del presidente Alvaro Obregón y el general Plutarco Elías Calles asumió la Presidencia de la República.

41 Ernesto Lobato López, op. cit., p. 292.

42 Véase México: los límites de la autonomía del Estado, ERA, México, 1983, 332 pp.

EL ESTABLECIMIENTO DEL BANCO DE MEXICO.

El Secretario de Hacienda, Ing. Alberto J. Pani, que desde los últimos meses del régimen de Alvaro Obregón se había hecho cargo de la Secretaría de Hacienda, inició los trabajos para llevar a cabo la reforma bancaria y establecer el Banco Unico de Emisión. Con este propósito, llevó a cabo un reajuste de los presupuestos del Gobierno Federal y convocó a una Convención Nacional Bancaria, con el fin de analizar la situación del sistema bancario.

La Convención se reunió en el mes de febrero de 1924 y, a ella acudieron representantes de las instituciones de crédito y autoridades del Gobierno Federal. Como resultado de los trabajos que se llevaron a cabo en la Convención, se emitieron dos dictámenes en relación al establecimiento del banco. Sin embargo, fue a finales de 1924, después de que el Congreso le otorgó al Ejecutivo facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, que el Secretario Ing. Alberto J. Pani, nombró una comisión que se encargó de redactar la Ley del Banco, sus estatutos, así como la escritura constitutiva.

A pesar de que el Comité de Banqueros Internacionales intentó obstaculizar el establecimiento del Banco, finalmente, el 26 de agosto de 1925, se promulgó la Ley que creaba el Banco de México, S.A., como Banco Unico de Emisión. El banco tendría por objeto: "a) emitir billetes; b) regular la circulación monetaria de la República, los

cambios sobre el exterior y la tasa de interés; c) redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil; d) encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal; e) en general, con las limitaciones de esta Ley, efectuar las operaciones bancarias que corresponden a los bancos de depósito y descuento".⁴³ Así, el Banco de México se situó como uno de los mecanismos más importantes de la participación del Estado en el desarrollo del país, pues dadas las atribuciones que su ley le otorgaba, podría influir en la transformación económica y social, a través de la instrumentación de las políticas monetaria y crediticia.

Durante los primeros años, la actividad del Banco estuvo orientada a reestructurar el sistema bancario comercial del país y a recuperar la confianza del público en el papel moneda; así como a combatir la usura, regulando la tasa de interés. Su papel como banco central prácticamente estuvo limitado, dadas las funciones que desempeñaba como banco comercial. Los préstamos que hacía a particulares, más por presiones políticas, pusieron en riesgo su papel como banco central.

EVOLUCION DEL BANCO DE MEXICO.

Entre 1932 y 1951, el Banco entró en un proceso de profundas transformaciones, como consecuencia del desarrollo del país, que le dieron el carácter de banco central. La supresión de las operaciones con el público, la

43 Antonio Manero, op. cit., p. 172.

obligatoriedad de la circulación de los billetes que emitía el Banco, la asociación obligatoria de las instituciones de crédito comercial al banco, el depósito de las reservas de las instituciones de crédito al Banco Central, la libertad que se le dio para que adoptara la política monetaria y crediticia más conveniente a las cambiantes condiciones económicas del país y las reformas a su figura jurídica en 1982, al quedar como organismo descentralizado del Gobierno Federal, son aspectos que han influido en el desarrollo económico, social y financiero del país.⁴⁴

Actualmente, de acuerdo con su Ley Orgánica, el Banco de México tiene las siguientes funciones:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios.
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación.
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.
- IV. Fungir como asesor del Gobierno.
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

44 Véase Fernández Hurtado, Ernesto. Comp. "Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos 1925-1975". F.C.E.-Banco de México, México, 1976 (El Trimestre Económico. Lecturas 17), 480 pp.

A través del Banco de México, el Estado ha ocupado un papel relevante en el desarrollo del sistema bancario y financiero, destacándose en consecuencia su papel como máximo regulador del mercado financiero.

A continuación se hará la clasificación de dos de los componentes del sistema bancario mexicano, con el propósito de destacar el objeto de estudio de la presente investigación, es decir, la banca comercial.

1.3.2. LA BANCA DE DESARROLLO.

La participación del Estado en la economía, ha jugado un papel relevante en el desarrollo del país. Su actividad ha ido desde la creación de empresas productoras de bienes y servicios, hasta la instrumentación de políticas económicas, que le han permitido, de alguna manera, contribuir en la transformación política, económica y social del país.

En el ámbito financiero, la instrumentación del crédito público, a través de la fundación de bancos, no sólo responde a aspectos económicos, sino también políticos, dada la complejidad de intereses que intervienen en el desarrollo del país. Así, el establecimiento de instituciones de crédito por el Estado, responde a objetivos políticos y sociales, más que a aquellos que están estrechamente vinculados con los comerciales.

En México, la participación del Estado en la economía y consecuentemente en el ámbito financiero, se inicia en 1925 con la fundación del Banco de México. A través de este organismo, el Estado monopolizó uno de los instrumentos más poderosos de la política económica: la política monetaria, con lo cual se abrió la posibilidad de influir en los procesos productivos. Sin embargo, fue a partir de 1926 que el Estado estableció sus propias instituciones de crédito, con la finalidad de orientar de una manera más directa el desarrollo del país. A partir de ese año, el Estado creó algunas instituciones para apoyar el desarrollo agrícola.

las obras públicas, el comercio interior y exterior, la industria, la pesca, entre otros. De esta manera, las instituciones nacionales de crédito, pasaron a formar parte importante del desarrollo económico y social del país. Hasta 1985, los bancos instituidos por el Estado venían funcionando como organizaciones nacionales de crédito, a partir de esa fecha se transforman en sociedades nacionales de crédito y comprenden a la Banca de Desarrollo.

Aun cuando estas instituciones han sido objeto de transformaciones estructurales y jurídicas, se siguen caracterizando "...por promover y fomentar el desarrollo económico en sectores regionales con escasos recursos, o donde los proyectos son de alto riesgo o requieren de montos importantes de inversión inicial. Estos bancos ofrecen apoyos crediticios en forma preferencial, es decir tasa de interés, plazos y formas de amortización menores..."⁴⁵ a los que ofrecen los bancos comerciales.

Dentro del sistema bancario, la Banca de Desarrollo opera bajo un esquema de especialización sectorial, que obedece principalmente, a una forma de canalizar los recursos eficientemente, hacia aquellas actividades productivas de interés prioritario para el Gobierno Federal. A través de las instituciones de banca de Desarrollo, el

45 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Reestructuración del sistema financiero". F.C.E., México. 1988. (Colección cuadernos de renovación nacional. VIII), p.64.

Estado promueve constantemente el desarrollo económico y social del país.

Por la forma en que lleva a cabo sus actividades, así como por la especialización sectorial con que opera, la Banca de desarrollo se ha constituido como un instrumento fundamental de las estrategias económica y social del Gobierno federal, pues al transferir recursos en forma selectiva, puede concretizar metas de desarrollo que inciden en el ámbito nacional, regional y local.

A través de las instituciones de Banca de Desarrollo, el Gobierno Federal promueve, por una parte, la racionalización del crédito, que se sustenta en la viabilidad económica de los proyectos de inversión, hacia los cuales este tipo de instituciones destinan sus recursos; por otra, el desarrollo social del país, ya que canaliza recursos hacia aquellos proyectos de rentabilidad social. Evidentemente, esto último no sería posible si sólo existieran instituciones de crédito comerciales que exigieran altos índices de rentabilidad económica.

En consecuencia, el papel de las instituciones de Banca de desarrollo dentro del sistema bancario es fundamental, pues mientras el conjunto de instituciones de banca comercial, en los que predominan criterios de rentabilidad económica, no satisfaga las necesidades sociales, habrá necesidad de instituciones de crédito diferentes a ellas, que den respuesta a los intereses comunitarios.

Esto no quiere decir que las instituciones de Banca Comercial no tengan un papel efectivo dentro del sistema bancario mexicano, sino que no se pueden dejar a las fuerzas del mercado aspectos cualitativos del desarrollo nacional.

1.3.3. LA BANCA COMERCIAL

En el desarrollo económico y social del país, las instituciones bancarias juegan un papel relevante, debido a que a través de ellas la industria y los individuos satisfacen sus necesidades financieras inmediatas o mediatas. En el ámbito del sistema bancario mexicano, han coexistido dos formas de instituciones bancarias, que aunque ambas tienen el mismo carácter de instituciones de crédito, responden a diferentes objetivos, que pueden ser económicos, políticos o sociales. Unas se caracterizan porque son creadas por el Estado y tienen una orientación ante todo social; otras, cuya actividad responde a las fuerzas del mercado financiero, tienen como objetivo el lucro, es decir, la rentabilidad económica de sus actividades, los beneficios económicos.

Estas últimas, cuya actividad puede ser autorizada o concesionada por el Estado y realizan diferentes operaciones bancarias, se encuadran dentro del ámbito comercial, es decir, en el sentido de que de toda actividad que realizan, esperan obtener un máximo beneficio en su provecho. Así, la competencia que se da entre este tipo de instituciones de crédito, es condición necesaria de su propia existencia.

Aún cuando las instituciones de crédito que se enmarcan dentro del ámbito comercial, pueden funcionar bajo los conceptos de Banca Especializada o Múltiple, no pierden su sentido lucrativo, pues esta es sólo una manera de

desarrollar sus actividades dentro de la industria financiera.

En México, a pesar de la estatización de la banca de 1982, ésta no perdió su carácter comercial dada la autonomía de gestión que el Gobierno Federal les otorgó. Las sociedades nacionales de crédito, siguieron ofreciendo servicios financieros, según las condiciones del mercado.

En México, las instituciones bancarias comerciales, han funcionado estructuralmente bajo los conceptos de Banca Especializada y de Banca Múltiple. Ambos sistemas, con características extremadamente diferentes, han tenido profundo arraigo en países como Alemania, Estados Unidos de Norteamérica, Japón y Gran Bretaña, principalmente.

La Banca Comercial que funciona bajo el concepto de Especialización, se caracteriza porque los bancos de ahorro, depósito, hipotecarios e instituciones de crédito financieras, solamente pueden realizar aquellas actividades que les fueron autorizadas o concesionadas por el Estado, es decir, una sociedad financiera no puede realizar actividades hipotecarias. Bajo el concepto de especialización, las instituciones de crédito sólo pueden realizar operaciones que les han sido determinadas por una reglamentación general. Sin embargo, ante la dinámica de las actividades productivas, la rigidez de este sistema es rebasado, originándose de manera informal, la complementación de sus actividades financieras, vía vinculaciones patrimoniales entre las mismas instituciones de crédito.

El sistema especializado constituye un mecanismo para abrir nuevos mercados financieros o desarrollar los ya establecidos, así como para impulsar actividades productivas que dependen de las operaciones financieras del conjunto de instituciones especializadas.

En el sistema de Banca Múltiple, una sola institución de crédito puede realizar indistintamente, con base en una reglamentación general, todas aquellas operaciones de la actividad bancaria, como son las de depósito, de ahorro, de inversión e hipotecaria, es decir, ofrecen servicios financieros integrados. Sin embargo, como consecuencia de las actividades de inversión que realizan, se acentúan las relaciones entre los capitales industriales y bancarios, lo que propicia la concentración y centralización del capital.⁴⁶

En México, ambas formas de organización bancaria han sido impulsadas y coordinadas por el Estado, cada una de

46 "Se distingue la concentración de la centralización porque la primera es el crecimiento interno que se da desde dentro de los centros de valoración que opera en forma relativamente continua y se expresa en la acumulación de cantidades crecientes de medios de producción y de trabajo. Esta concentración surge de la acumulación real de activos por la inyección continua de ganancias y supone un aumento de la riqueza social aunque en forma desigual. La centralización en cambios el crecimiento externo que se da en forma generalmente discontinua por operaciones que implican la fusión de unidades productivas, distributivas o de servicios que se concilian para organizar un agrupamiento de activos" Véase Cardero, María Elena y Lilia Domínguez. "Grupo Financiero y crisis actual del capitalismo". Revista Mexicana de Sociología, (México, D.F.), Vol. XLIV: núm. 3, p. 890.

ellas , ha contribuido en diferentes circunstancias, al desarrollo del país.

Es fundamentalmente en torno a la banca comercial a la que se aboca la presente investigación , sobre todo por las rápidas modificaciones estructurales y operativas de que ha sido objeto por el Gobierno durante los últimos veinte años.

2. EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO EN EL PERIODO DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.

EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO EN EL PERIODO DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, el sistema bancario comercial experimentó profundas transformaciones estructurales que en lo fundamental estuvieron orientadas por las modificaciones económicas y políticas que se había fijado el régimen bajo la estrategia de desarrollo compartido.

El reconocimiento jurídico de los grupos financieros después de un largo período en venían funcionando más bien de facto, y consecuentemente el impulso a la banca múltiple, no fueron hechos aislados de aquellos cambios que requería el país para generar nuevas expectativas de desarrollo.

Si bien hubo una gran decisión del régimen por impulsar la transformación económica, política y social del país, las inercias que se consolidaron durante el desarrollo estabilizador, fueron un obstáculo que impidieron dicho propósito.

A pesar de todo, las iniciativas del régimen no dejan de ser ricas en experiencia, sobre todo cuando se conjugaron múltiples factores que impidieron su realización. Bajo este complejo marco es que se pretende explicar la actividad de la banca comercial durante el Gobierno de Luis Echeverría Álvarez.

En el primer apartado, con el fin de explicar la integración de los grupos financieros, y debido a que su origen está estrechamente vinculado con la actividad de los

bancos, se hace un breve repaso histórico del desarrollo del sistema bancario comercial de 1924 en que se expide la primera Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios a 1970 en que se les da reconocimiento jurídico. A continuación se exponen aquellas causas que orillaron al Gobierno a impulsar la Banca Múltiple.

Finalmente, se hace un análisis de la política económica que el Gobierno instrumentó bajo la estrategia de desarrollo compartido, con lo cual se pretende destacar la actividad del sistema bancario durante el régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez.

2.1. LA INTEGRACION FORMAL DE LOS GRUPOS FINANCIEROS¹, 1970

Después de la liquidación del sistema bancario porfirista, que tiene su máxima expresión en el artículo 28 constitucional, la organización de una nueva estructura bancaria, tenía que contribuir al desarrollo de las actividades productivas que durante el movimiento armado prácticamente se estancaron. En la reconstrucción de una nueva estructura socioeconómica basada en la Carta Magna de 1917, el desarrollo del país tenía que ser fuertemente apoyado por mecanismos financieros.

El sistema de Banca especializada que se establece en 1924 con la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, para el funcionamiento operativo de las instituciones de crédito, respondió a la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social del país, así como de abrir nuevos mercados financieros. El sistema de Banca Especializada a la vez que contribuyó a este propósito, propició el desarrollo de prácticas y operaciones bancarias poco conocidas. El nuevo esquema bancario resultó así, una organización adecuada para impulsar el desarrollo del país.

- 1 Algunos autores analizan a los Grupos Financieros a partir de la relación que se establece entre empresas industriales o comerciales e instituciones de crédito. Para los fines de la presente investigación, se pretenden abordar en el sentido propio de la actividad financiera, es decir, a partir de las relaciones patrimoniales que se establecen entre instituciones de crédito, aseguradoras, afianzadoras, tan solo por mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo, hasta 1928 en que a las instituciones de crédito se les permitió adquirir acciones de la banca hipotecaria y de fideicomiso, el sistema de Banca especializada fue estrictamente riguroso al prohibir que entre éstas se establecieran vinculaciones de carácter patrimonial². No así con otro tipo de intermediarios financieros, como por ejemplo, instituciones de seguros y fianzas.

Como consecuencia de la crisis de 1929, los bancos adoptaron una postura cautelosa en relación a sus actividades, el crédito escasamente fluía a las actividades productivas o sólo se concedía a aquellas empresas o industrias que ofrecían seguridades y solvencia. A pesar de las actitudes de los banqueros, hubo quiebras de algunas instituciones de crédito. En esta situación, los banqueros demandaron al Gobierno mayores libertades en la inversión de sus capitales.

En 1932, el Gobierno no sólo permitió que los bancos adquirieran acciones de otras instituciones de crédito, sino que además, viendo la difícil situación en que se encontraba el sistema bancario, estimuló la creación de bancos. El Banco de México aportó 50% del capital inicial³

2 Borja Martínez, Francisco. "El nuevo sistema financiero mexicano", F.C.E., México, 1991, p. 229

3 Calderón R., Miguel Ángel. "El impacto de la crisis de 1929 en México", S.E.P./80, México, 1982, p.60.

4 "Un ejemplo de ello fue el mismo Banco Internacional, que adquirió acciones del Banco Industrial de Jalisco, del Banco Provincial del Valle de México (banco creado por auspicios del Banco de México cuando Montes de Oca era director), Financiera Minera, Crédito General de

Se inició así, el desarrollo del sistema bancario, bajo los auspicios del Gobierno Federal.

Fue durante la década de los años treinta, cuando el sistema bancario empezó a mostrar un ligero crecimiento, así como una transformación estructural, pues las sociedades financieras que venían funcionando como actividades auxiliares a los bancos, se institucionalizaron como bancos de inversión.

Las instituciones de crédito que se crearon durante esa década, llevaron a cabo una política que consistió en comprar acciones de otros bancos. Asimismo, integrar bancos afiliados fuera de la ciudad de México 4. Así, las vinculaciones patrimoniales entre intermediarios financieros, empezaron a expandirse.

La participación de los capitales bancarios se amplió aún más cuando en 1935 el Gobierno restringió a los extranjeros las inversiones en las aseguradoras. De esta manera, los capitales bancarios ampliaron sus inversiones estableciendo compañías de seguros. La cobertura patrimonial de las instituciones de crédito, iba cada vez más en ascenso.

En 1941, se reformó la Ley de Instituciones de Crédito, la cual conservó un régimen de especialización bancaria. Sin

México, Banco Capitalizador, Banco de Puebla. Al mismo tiempo, las acciones del Banco Internacional eran adquiridas por otras instituciones financieras". Citado por Cardero, María Elena "Patrón monetario y acumulación en México. Nacionalización y control de cambios", Siglo XXI, México, 1984. p. 23.

embargo, dada la libertad que dio a los inversionistas para que mantuvieran vinculaciones patrimoniales, las instituciones de crédito siguieron complementando sus actividades, incluyendo aquellas relacionadas con otro tipo de intermediarios no bancarios, como por ejemplo, las aseguradoras.

El sistema bancario continuó su expansión. "Entre 1940 y 1950 los bancos privados de depósito pasaron de 61 a 106, las financieras de 36 en 1941 a 96 en 1950, mientras que en 1940 el número de bancos matrices era de 72 con 60 sucursales, para 1950 las cifras respectivas eran de 248 322"⁵. Para este último año, la concentración financiera de las instituciones de crédito empezó a acentuarse, sin embargo, ésta se había originado como consecuencia del establecimiento de vinculaciones patrimoniales entre intermediarios ó . La tendencia en este sentido continuó agudizándose durante los años siguientes.

El sistema de especialización bajo el cual venían funcionando las instituciones de crédito, dejó de tener sentido operativo, al desarrollarse de facto, más no de jure, un sistema bancario con los rasgos de la banca

5 Ibidem. p. 38.

6 "...aquellas firmas que ocupan los primeros lugares en la actividad bancaria son, asimismo, las que ocupan los primeros lugares en las financieras, las hipotecarias, los seguros. Esto conduce a la conclusión de que Bancomer -por ejemplo- no es tan sólo un banco sino, además, la principal firma en las distintas actividades del mercado financiero". Quijano, José Manuel. "México: Estado y banca privada" 2a. ed., CIDE, México, 1985 (12a. reimp. de la 2a. ed. de 1982), p. 219.

múltiple, es decir, la prestación de servicios financieros en forma integrada. En la práctica empezó a ser común la representación de un intermediario financiero, bajo el nombre de un grupo financiero, por ejemplo, Seguros América Banamex, de tal manera que esta firma involucraba toda la gama de servicios financieros.

A pesar de que durante la década de los cincuenta, no se crearon instituciones de crédito, se dio un proceso de reorganización que desembocó en la expansión de los grupos financieros, pues "...los distintos tipos de instituciones crediticias -bancos de depósito, financieras, hipotecarias, etc.- se integraron estrechamente y complementaron sus operaciones activas y pasivas".⁷

Dadas las vinculaciones patrimoniales que se habían venido estableciendo, principalmente alrededor de los bancos, éstos no sólo se desarrollaron de una manera más dinámica que el resto de los intermediarios financieros, sino que empezaron a jugar un papel relevante en el desarrollo económico del país. Su presencia se acentuó durante la década de los años sesenta, en el desarrollo estabilizador, como consecuencia de la política económica y financiera que el Gobierno instrumentó: "El crecimiento del ingreso nacional y los sucesivos aumentos de la tasa de interés en condiciones de estabilidad de precios, alentaron el ahorro interno y el dinamismo del sistema financiero, de tal forma que la participación de sus activos pasó de 20 por

7 María Elena Cardero, op. cit., p. 69.

ciento del PIB a 33 por ciento durante la década de los sesenta⁸. En el ámbito de las finanzas públicas, la influencia de la banca comercial fue más evidente. "Los crecientes requerimientos del sector público en materia de gasto, ante la decisión de no elevar los precios y las tarifas de los bienes y servicios de las empresas paraestatales ni recurrir a las fuentes primarias de emisión monetaria por temor a desatar aumentos de precios, debieron pesar sobre aumentos persistentes de encaje legal...El Banco de México aumentó sucesivamente la proporción sobre la captación de ahorro que la banca privada debía depositar en las arcas de la Banca Central. De tal forma que el ahorro voluntario privado, alentado por las altas tasas de interés, y los bajos precios, eran crecientemente aprovechadas como fuente de fondos para cubrir el déficit del sector público."⁹.

Los grupos financieros entraron en una etapa de consolidación, debido al crecimiento económico del país y al dinámico desarrollo del sistema bancario. Esta situación motivó que el Gobierno Federal regulara esa forma de organización financiera, con el propósito de no poner en riesgo, no sólo la solvencia de las instituciones de crédito, sino también los intereses del público ahorrador.

En 1970, después de casi cuarenta años en que los grupos venían funcionando de facto, el Gobierno fue

8 Angeles, Luis. "Crisis y coyuntura de la economía mexicana". 5a. ed., El caballito, México, 1987, p. 24
9 Ibidem, p. 25.

concluyente en reconocerlos formalmente, al señalar que: "En México como en otros países se ha observado el surgimiento de los llamados grupos o sistemas financieros, que consisten en la asociación unas veces formal y otras sólo informal de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza, ésta es una realidad del desarrollo financiero mexicano que es conveniente reglamentar en la Ley con el Objeto de sujetar estos fenómenos a las normas de legislación bancaria y encauzar su actuación en términos de sanidad y responsabilidad para los miembros integrantes de dichos grupos. En esa virtud, se propone incorporar a la Ley una disposición que reconozca la existencia de estos grupos, imponiéndoles, a cambio, la obligación de seguir una política coordinada y de establecer un sistema de garantía recíproca en caso de pérdidas de sus capitales pagados. Sólo cuando cumplan estas condiciones, las instituciones de crédito podrán ostentarse como grupos financieros, sea cual fuere el nombre que dieran a su asociación"¹⁰.

Con el reconocimiento formal de los grupos financieros, el sistema de banca especializada, prácticamente quedaba al margen del funcionamiento operativo de las instituciones bancarias, más sin embargo, se regulaba una nueva organización financiera con el propósito de mantener la estabilidad de los bancos y al mismo tiempo garantizar el

10 Financiera Nacional Azucarera. "Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", 2a. ed. act., México, 1982 (Jurisprudencia, reglamentos, criterios administrativos, exposiciones de motivos de reformas), p. 507-508.

patrimonio de la sociedad. Con el reconocimiento de estos grupos, el sistema bancario comercial entró a una etapa de transición, siendo la tendencia la Banca Múltiple.

En el siguiente apartado se exponen aquellas razones que motivaron al Gobierno a adoptar el esquema de Banca Múltiple.

2.2. EL DESARROLLO DE LA BANCA MULTIPLE, 1974.

Los primeros años de la década de los años setenta se caracterizaron por oscilaciones en el ámbito económico y financiero internacional, que en lo fundamental tienen su origen en los años cincuenta y sesenta. En este periodo, el sistema capitalista mundial entra en un proceso de reajuste que es producto del desarrollo de los países europeos y de Japón, así como de la relativa pérdida de competencia económica de los Estados Unidos de Norteamérica.

La economía internacional entró en un periodo crítico a principios de los años setenta, cuando Estados Unidos tomó medidas de carácter monetario y comercial, con el objetivo de seguir manteniendo su hegemonía mundial. En efecto, la declaración del gobierno norteamericano en 1971, de suprimir la libre convertibilidad del dólar con respecto al oro; la devaluación de esa misma moneda en 1975; y, la sobretasa arancelaria del 10% que decretó a sus importaciones, cimbraron por completo al mundo capitalista. Con estas medidas, el Gobierno de los Estados Unidos, no sólo rompió con los acuerdos de Bretton Woods ¹¹ que en lo fundamental estipulaban la estabilidad de los cambios para evitar las depreciaciones con fines de competencia, sino que provocó la más aguda crisis monetaria y financiera.

11 Véase Lichtensztejn, Samuel y Mónica Baer. " Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del poder financiero "; Ed., Cultural Popular, México, 1987, 215 pp.

Ante la incertidumbre del panorama financiero internacional, algunos países desarrollados y en vías de desarrollo, llevaron a cabo modificaciones en el funcionamiento y operación de sus estructuras bancarias, con el propósito de proteger sus actividades productivas, es decir, fortalecer sus mecanismos financieros. La tendencia en este sentido fue hacia la Banca Múltiple, pues de hecho, dada la incertidumbre financiera internacional, se empezó a generar un acercamiento entre empresas industriales y bancos, dado que aquéllas requirieron de mecanismos financieros más efectivos que les permitieran, por un lado, planear sus actividades financieras, por otro, buscar nuevas formas de capitalización.

El establecimiento de la Banca Múltiple, que algunos países adoptaron en la década de los años setenta, obedeció a las siguientes causas:

1. La pérdida de dinamismo de la inversión. Esta situación se debió a dos causas, fundamentalmente:
 - a) las remuneraciones laborales crecieron más rápido que la productividad, lo que propició que las empresas tuvieran pocas utilidades, limitando en consecuencia sus perspectivas de inversión; b)
 - La fuerte expansión del Estado en la década de los años setenta, propició un incremento de las cargas

fiscales, que tuvieron efectos negativos en las utilidades de las empresas. 12

Estos aspectos, aunados a los problemas que tuvieron las empresas para capitalizarse, dado que las acciones empezaron a perder terreno en el mercado financiero como consecuencia de la incertidumbre monetaria y financiera, las obligaron a depender del financiamiento bancario. Esta situación propició la necesidad de una nueva organización bancaria, que les sirviera de soporte financiero, vía capitalización. El establecimiento de vinculaciones entre empresas industriales y bancos, se situó como el mecanismo fundamental para que los países pudieran elevar sus índices de productividad, de tal manera que sus economías tendrían mejores posibilidades de competencia en el mercado internacional.

2. La planeación financiera de la industria. Como consecuencia de los desequilibrios monetarios y financieros internacionales, las empresas industriales se enfrentaron a la incertidumbre de la planeación financiera. A pesar de que algunas empresas buscaron mecanismos para protegerse de cuantiosas pérdidas, no fueron capaces de realizar análisis de predicción en relación al movimiento de variables como tipos de cambios, tasas de

12 Quijano, José Manuel, (coord.). " La banca: pasado y presente (Problemas financieros mexicanos), CIDE, México, 1983 (1a. reimpr. de la 1a. ed. de febrero de 1983), p. 164.

interés y plazos. Las constantes oscilaciones de estas variables, obligaron a las empresas industriales a establecer vínculos con los bancos, a fin que éstos les dieran asesoría financiera.¹³

La banca múltiple se situó así, como la institución crediticia más acorde a la planeación financiera de las empresas industriales, debido que al integrar todos los servicios financieros, les permitían a éstas últimas reducir la incertidumbre financiera.

La revisión de las estructuras bancarias, en sus aspectos operativos, se situó como una necesidad insoslayable, ante las distorsiones económicas y financieras a que se enfrentaba el mundo capitalista. Algunos países sólo hicieron más eficientes sus sistemas, otros en cambio, rompieron con esquemas rígidos bajo los que venían funcionando, estableciendo nuevos mecanismos de operación.

Los países capitalistas, en consecuencia, se vieron en la necesidad de reorganizar sus estructuras bancarias, con el fin de ajustarlas a las necesidades productivas y financieras que demandaban el dinamismo de sus economías. En algunos países, el sistema de banca múltiple se situó como el mecanismo que les permitió superar algunos problemas a los que sus estructuras productivas se estaban enfrentando.

En México, la posibilidad de la Banca Múltiple se abrió desde 1970, en que el Gobierno reconoció formalmente la

13 Quijano, José Manuel. "México: Estado y banca privada", 2a. ed., CIDE, México, 1985 (1a. reimp. de la 2a. ed. de 1982), p. 260.

existencia de los grupos financieros. A pesar de que las instituciones de crédito venían funcionando bajo el esquema de especialización, en la práctica, un banco que pertenecía a un grupo financiero, tenía la capacidad para ofrecer todos los servicios autorizados, inclusive, los de seguros y fianzas.

El sistema de banca especializada bajo el cual venían funcionando las instituciones de crédito desde 1924, prácticamente quedó obsoleto. La influencia de poderosos grupos financieros en la economía, como por ejemplo Banamex o Bancomer, precipitaron el establecimiento de un nuevo esquema.

En 1974 el Gobierno decidió llevar a cabo las primeras medidas para establecer el sistema de banca múltiple, para ello reconoció que "..., la crisis que prevalece en los mercados internacionales financieros, que han debilitado instituciones bancarias en otros países o influido en los propios mercados internos de dinero y de capitales, están obligando a diversas naciones a fortalecer la estructura y funcionamiento de sus sistemas bancarios para aumentar su solidez y facilitarles operar en un mundo particularmente competitivo". 14

La preocupación de las autoridades financieras por reorganizar y darle solidez a la estructura bancaria del país, así como ponerla a tono con las oscilaciones

14. Financiera Nacional Azucarera. op. cit., p. 533.

financieras internacionales, únicamente formalizó el esquema de operaciones de las instituciones de crédito.

Sin embargo, además de dar solidez al sistema bancario, se pretendían corregir desequilibrios en la misma estructura. El reconocimiento de los grupos financieros en 1970, contribuyó de alguna manera a acentuarlos, dado que algunas instituciones de crédito que venían funcionando bajo ese esquema se fortalecieron; por el contrario, otras que no estaban integradas, como por ejemplo los bancos medianos y pequeños, se debilitaron.

Los bancos medianos y pequeños se encontraron así, en una situación competitiva desventajosa, por lo alto de los costos que para ellos implicaba la prestación de servicios en relación a otras instituciones de crédito más grandes. El establecimiento de la Banca Múltiple en consecuencia, abrió la posibilidad de que aquellas instituciones de crédito que estuvieran en desventaja competitiva ante los más grandes, mejoraran su situación, dada la fusión de bancos que permitiría el nuevo sistema. De esta manera se pretendía "...una mayor dispersión de recursos en el sistema, un desarrollo bancario más equilibrado y un freno a las tendencias monopólicas que se observan. Asimismo, se prevé que las fusiones que se autoricen resulten en instituciones que cuenten con un capital suficiente para respaldar un volumen adecuado de operaciones a costos razonables". 15

15 Ibidem, p. 535.

Estos propósitos del Gobierno difícilmente se podrían cumplir, dada la excesiva concentración financiera (medida en función de la captación bancaria) en las instituciones de crédito. Este fenómeno, que desde 1950 se hizo evidente en la estructura bancaria, representaba una camisa de fuerza para impulsar un sistema bancario más equilibrado. Tan sólo en ese año, catorce bancos controlaban el 60 por ciento de los recursos captados por el sistema bancario. Para 1970, sólo cinco controlaban el mismo porcentaje. Esta situación se acentuó aún más hacia 1975, pues solamente cuatro bancos controlaban el mismo porcentaje y diez el 75 por ciento. 16 Esto último, sin embargo, derivó en gran medida del proceso de integración y formación de los grupos financieros. La Banca Múltiple pretendía ser un corrector de este fenómeno, pues al promover las fusiones de bancos, se contrarrestaría la tendencia a la concentración.

Dadas las características de la Banca Múltiple, las instituciones de crédito entraron en un proceso de competitividad, el cual las obligaba no sólo a ser más eficientes sino a revisar sus costos administrativos. Ambos aspectos beneficiarían en última instancia al usuario, quien por un lado, tendría acceso a servicios más oportunos y por otro, obtendría beneficios económicos.

Los objetivos y propósitos que se perseguían con el establecimiento de la Banca Múltiple, más bien serían a

16 José Manuel Quijano, "México: Estado y banca privada", p. 221.

largo plazo; sin embargo, los beneficios inmediatos serían para aquellas instituciones de crédito que estaban funcionando en forma de grupo financiero, dada la coordinación de políticas ya establecidas entre las mismas. Los bancos medianos y pequeños que se fusionaron para operar bajo el nuevo sistema, estarían nuevamente en desventaja.

A pesar de todos los argumentos expuestos por el Ejecutivo para establecer el esquema de Banca Múltiple, la medida no dejó de ser una estrategia del Gobierno, ya que estaba estrechamente vinculada con una estrategia política central, a través de la cual se pretendía impulsar cambios en el desarrollo nacional.

El siguiente apartado, de hecho, es un marco más amplio que aclarará los hechos ocurridos en el sistema bancario comercial .

2.3. EL SISTEMA BANCARIO ANTE LA POLITICA DE DESARROLLO COMPARTIDO .

A partir de 1970, el país entró en un proceso de transformaciones económicas, políticas y sociales, que en lo fundamental estaban vinculadas con los desajustes que el modelo de desarrollo estabilizador 17 de los años sesenta fue generando en áreas como la agricultura, la industria, el empleo, el gasto público, inclusive con el sistema financiero.

Si bien, durante esa década la economía creció a una tasa promedio anual de 6%, se consiguió mantener fijo el tipo de cambio respecto al dólar, se establecieron los precios y se conservó la libre convertibilidad del peso, estos logros sólo pudieron ser posibles como consecuencia del compromiso que se estableció entre el Estado y el capital privado. El primero propició las condiciones para garantizar el desarrollo de las actividades productivas, y el segundo, por su parte, se concentró en su explotación.

Bajo este mecanismo, los más beneficiados fueron los grandes grupos de empresarios industriales y financieros que gozaron de la protección del Estado para la explotación de sus actividades. Sin embargo, en aras del desarrollo

17 Véase Fellicer de Brody, Olga y Esteban L. Mancilla. " El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador ", El Colegio de México, México, 1980 (Historia de la Revolución Mexicana, 23) (1a. reimpr. de la 1a. ed. de 1978), 229 pp.; y , Bueno, Gerardo M. " Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido ", en Gerardo M. Bueno. (coord.) " Opciones de política económica en México después de la devaluación ", Tecnos, México, 1977. 245 pp.

industrial del país que el Gobierno se había propuesto, se fueron descuidando áreas como el empleo y la agricultura. En relación a esta última, por ejemplo, para finales de los años sesenta se encontraba en una profunda crisis a consecuencia de su descapitalización y del exodo de los trabajadores del campo a las grandes ciudades. Esta situación fue generando concentración industrial, regional, de capitales, y desigual distribución del ingreso.

Ante la decisión del Gobierno de no introducir reformas fiscales que rompieran con el modelo y al mismo tiempo desalentaran la actividad empresarial, una de las opciones para allegarse recursos fue el crédito externo. Sin embargo, la banca privada nacional también jugó un papel relevante en la estabilidad económica del país. "Los crecientes requerimientos del sector público en materia de gasto, ante la decisión de no elevar los precios y las tarifas de los bienes y servicios de las empresas paraestatales ni recurrir a las fuentes primarias de emisión monetaria por temor a desatar aumentos de precios, debieron pesar sobre aumentos persistentes de encaje legal. El Banco de México aumentó sucesivamente la proporción sobre la captación de ahorro que la banca privada debía depositar en las arcas de la Banca Central".¹⁸ Así pues, la banca comercial se situó como uno de los mecanismos insoslayables para el desarrollo del país. De hecho, la banca gozó de amplia protección del Estado, ya

¹⁸ Luis Angeles, op. cit., p. 25.

que excluyó la participación de capitales extranjeros en el mercado financiero nacional. Ante tales privilegios, el capital bancario suministraba al Gobierno todos los recursos para financiar su déficit, al mismo tiempo que controlaba los flujos de crédito a las actividades productivas.

Al final de la década de los sesenta, el Gobierno se encontró con un margen de maniobra estrecho para poder solucionar problemas como la descapitalización de la agricultura, deuda externa, concentración industrial, desempleo, dependencia financiera, entre otros. Especial atención merece la crisis política de 1968, pues de alguna manera cuestionaba el éxito del modelo de desarrollo estabilizador. El inmovilismo social en que se mantuvo a los sectores sociales durante la década de los sesenta, los problemas de desigual distribución del ingreso y desempleo, encontraron cauce en aquel movimiento, para expresar su inconformidad con el esquema de desarrollo seguido hasta entonces.

Bajo este panorama general, el régimen de Luis Echeverría no tenía otra alternativa más que modificar la estrategia económica en favor del desarrollo del país, pues sólo así se daría salida a los problemas económicos, políticos, sociales y financieros que empezaban a cuestionar la dirección del Estado.

La estrategia que adoptó el Gobierno de Luis Echeverría a partir de 1970, denominada de Desarrollo Compartido, tenía como propósito aumentar el empleo, mejorar la redistribución

del ingreso, mejorar la calidad de vida, reducir la dependencia financiera extranjera, así como reforzar las finanzas públicas; en general, atender los sectores sociales de la población más marginados. Sin embargo, estas transformaciones requerían de cambios sustanciales no sólo en el ámbito económico, sino también financiero, es decir, las modificaciones estructurales de la economía, deberían de acompañarse de cambios en los mecanismos financieros, pues de alguna manera, éstos tenían que ver con la estrategia del Gobierno tanto en las finanzas públicas como con la idea de allegar más bienestar a los sectores sociales de la población más marginados.

Las primeras reformas que el régimen de Luis Echeverría Álvarez llevó a cabo, fueron en materia tributaria. A pesar de que éstas se habían elaborado con la intención de no afectar las actividades productivas del país y de alguna manera empezar a reducir el déficit fiscal, los empresarios mostraron su desacuerdo, pues consideraron que se desalentaría la inversión. En esta situación, el Gobierno se vió en la necesidad de rectificar su política tributaria.

A pesar de todo, se diseñó una estrategia económica con el propósito de corregir algunos problemas estructurales, que habían tenido su origen durante el desarrollo estabilizador. En lo fundamental, se pretendían atacar los desequilibrios presupuestales, el creciente endeudamiento externo, así como los desequilibrios de la balanza de pagos.

Con este fin, el Gobierno instrumentó una política monetaria y presupuestal restrictivas.

En el fondo, lo que se pretendía con esta medida era mantener estable el tipo de cambio respecto al dólar, la libre convertibilidad y la estabilidad de precios.

A consecuencia de las medidas tomadas por el Gobierno, el Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó en un 3%, fuera de lo previsto del 5% que originalmente había estimado el Banco de México. Los desequilibrios en cierta medida se corrigieron, ya que disminuyeron las importaciones; por el contrario, los precios y el desempleo aumentaron, este último como consecuencia de una disminución en la inversión bruta.

La retracción de la inversión privada durante 1971, tuvo un impacto negativo en la estrategia de Gobierno. La pretendida reforma tributaria que este último intentó llevar a cabo durante el mes de diciembre de 1970, de alguna manera cambió las expectativas de inversión de los empresarios.

A pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno, la economía entró en una etapa de estancamiento productivo. En estas condiciones, para 1972 se instrumentó una política económica orientada a corregir esa situación. La estrategia consistió en ampliar el gasto público y la oferta monetaria. Los resultados fueron positivos, pues la economía se reactivó notablemente; el PIB alcanzó una tasa de crecimiento de alrededor del 7 por ciento.

Como consecuencia de la política monetaria que el Gobierno instrumentó, las instituciones de crédito otorgaron mayores volúmenes de recursos financieros, tanto al sector público como al privado.

A pesar del notable crecimiento que la economía registró durante 1972, el déficit del sector público se incrementó sustancialmente, debido a que la fuerte expansión del gasto público no pudo ser compensada con una reforma tributaria. De esta manera la deuda externa pasó a ser el instrumento que le permitió al Gobierno continuar con su política de expansión.

Las presiones inflacionarias no dejaron de ser una preocupación para el Gobierno, más aún, cuando en el orden internacional la economía entró en un periodo crítico. La economía mundial se situó en una etapa de recesión. "...en 1973 las economías industrializadas se encontraron en la misma fase del ciclo económico, el PNB y la producción industrial en todos ellos creció entre 5 y 12%, pero al precio de una elevada inflación". 19

En el ámbito internacional, la inflación se acentuó como consecuencia de las políticas económicas y monetarias que el Gobierno de los Estados Unidos empezó a instrumentar a partir de 1970. En efecto, "...las decisiones del gobierno de los Estados Unidos tomaron al mundo por sorpresa, sobre

19 Ayala, José. " La crisis económica : Evolución y perspectivas " en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.) " México, hoy ", 10 a ed., Siglo XXI, México, 1986, 419 pp

todo en lo que se refiere a la limitación de sus importaciones tras decretar una sobretasa de 10 por ciento. La superación de la libre convertibilidad del dólar norteamericano con respecto al oro en 1971 anuló definitivamente el sistema acordado en Bretton Woods 25 años atrás dando paso a un nuevo sistema de cambio flotante; no es la tragedia que este sistema haya llegado a su fin, sino que los procedimientos acarrearón consecuencias económicas internacionales en los que no todos los países pagaron por igual". 20 El alza de los precios del petróleo a nivel internacional, de alguna manera también influyó en los desequilibrios económicos mundiales. 21

En México, las presiones inflacionarias empezaron a acentuarse a partir de 1973, influidas tanto por la recesión económica internacional, como por los desequilibrios de la economía nacional. La reforma económica que el régimen de Luis Echeverría pretendió llevar a cabo, empezó a enfrentarse con obstáculos de orden internacional.

A pesar de que el PIB se mantuvo en una tasa de 7%, los desequilibrios estructurales de la economía se acentuaron aún más. La insuficiencia de los recursos tributarios con los cuales financiar el expansivo gasto público, obligó a

20 Luis Angeles, op. cit., p. 49.

21 "Una parte importante del desequilibrio de los países industrializados es atribuible ciertamente a la dinámica generada por el embargo petrolero por parte de los países árabes en octubre de 1973 en razón de que aquéllos ejercen 85 por ciento de la demanda total: hubo sin embargo una tendencia exagerada a considerar ese hecho como explicación de un fenómeno del que sólo parcialmente era responsable". Ibid., p. 46.

Gobierno a llevar a cabo la revisión de los precios de los bienes y servicios del sector público y en la necesidad de seguir recurriendo al endeudamiento externo. En ese año, las finanzas públicas registraron un déficit de alrededor del 40%. Sin embargo, fue en el sector externo donde la economía registró un fuerte desequilibrio, debido al notable incremento de las importaciones y la disminución de las exportaciones. 22

Ante este panorama económico ya de por sí crítico, se vinieron a sumar los desequilibrios financieros internacionales. Los diferenciales de las tasas de interés internas en relación al incremento de las del exterior, propiciaron la especulación contra el peso, fugas de capitales y la disminución de ahorro interno.

Así, después de que la inflación se había mantenido relativamente controlada durante los dos años anteriores en alrededor de 5%, durante 1972 creció al 12%, influida en gran medida por la recesión económica mundial y los desequilibrios de la economía nacional. A pesar de todo, el Ejecutivo Federal ratificó que no se modificaría el tipo de cambio respecto al dólar, por lo que se siguió recurriendo al crédito externo.

En el sistema bancario comercial, sin embargo, la crítica situación económica se reflejó notablemente, pues la

22 Tello, Carlos. " La política económica en México 1970-1976 ", 10a. ed. Siglo XXI, México, 1970, p. 62.

especulación contra el peso se acentuó, es decir, hubo un incremento de los pasivos en moneda extranjera.

A pesar de que las condiciones económicas y financieras estaban dadas para llevar a cabo una devaluación, que de alguna manera corrigiera la difícil situación económica y financiera del país, tal parece que en la decisión del Gobierno por no devaluar el peso, influyeron más las razones políticas que las económicas, 23 pues el régimen de Luis Echeverría se arriesgaba a perder el apoyo de los sectores sociales, que hasta entonces habían apoyado su política económica.

Después de 1973, la situación económica difícilmente se corregiría, entre otras razones, porque la crisis económica y financiera internacional, entró a su fase más crítica. Durante 1974, los países industrializados disminuyeron sus actividades económicas. Tan sólo en el panorama monetario, se registraron alrededor de 131 devaluaciones en 29 países. Esta situación orilló a los países industrializados a adoptar medidas recesivas, que consistieron fundamentalmente en disminuciones del gasto público, incrementos en las tasas de interés, etcétera.

Ante este panorama internacional, los desequilibrios de la economía nacional se acentuaron durante los años 1974 y 1975, los cuales sólo pudieron ser sobrellevados a través del endeudamiento externo.

23 Basañez, Miguel. " El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México " , Siglo XXI, México, 1990, p. 58.

En comparación con los años 1972 y 1973 que se registró un crecimiento del PIB de alrededor de 7%, durante 1974 y 1975, se registró un descenso de alrededor de 5 y 4%, respectivamente. Durante estos últimos años, la economía transcurrió bajo una política de gasto público y monetaria restrictivas, la cual tuvo efectos directos en la inversión bruta fija, al registrarse una disminución en relación a los años anteriores. La inflación sin embargo, continuó su ascenso, registrándose la tasa más alta durante 1974, la cual fue de alrededor del 23 %.

Con la finalidad de corregir los desequilibrios de la balanza de pagos, así como de mantener la estabilidad del peso, el Gobierno continuó recurriendo al crédito externo. Sin embargo, ante las malas expectativas de la economía nacional, a partir de 1975 se acentuó la fuga de capitales y la especulación contra el peso. Al terminar este año, la deuda externa se había incrementado en un 40 por ciento respecto a 1974.

En estas condiciones, el Gobierno instrumentó para 1976 una política económica restrictiva. La estrategia consistió en hacer reducir el crecimiento económico del país, con el fin de controlar la inflación y mantener estable el tipo de cambio; así, la inversión y el gasto público se disminuyeron. Sin embargo, los desequilibrios en el sector externo no se corrigieron, debido a la disminución de la producción manufacturera y agrícola, así como por el pago de

los intereses de la deuda externa, que aumentaron ese año en alrededor de 40 %.

Por su parte, los empresarios, que desde los primeros días del sexenio se habían mostrado en desacuerdo con el programa de reformas económicas del Ejecutivo, empezaron a sacar capitales del país y a frenar la inversión privada, a consecuencia del control que el Gobierno intentó llevar a cabo, así como de las presiones de que eran objeto para aumentar los salarios.

La economía nacional entró, en consecuencia, en un período crítico. La fuga de capitales y la conversión de moneda nacional a extranjera, que se iniciaron en 1973, se acentuó durante 1975 y para principios de 1976 se aceleró de manera incontrolable. 24 Esta situación originó una gran inquietud en torno a una devaluación, por lo que el Gobierno tuvo que instrumentar una serie de políticas financieras a fin de proteger, para entonces, el punto más endeble de la economía: el sistema bancario comercial. A través del Banco de México, autorizó en todo el país la apertura de depósitos en dólares, con el fin de hacer frente al problema de la especulación.

La medida, sin embargo, resultó contraproducente, debido a que la especulación se acentuó. "La fuga sin precedente de recursos y la acusada tendencia a dolarizar la captación de recursos agudizó la incapacidad del sistema crediticio para satisfacer la demanda de financiamiento a 24 Banco de México. " Informe Anual ", 1976, p. 24.

actividades productivas, amén de la preferencia de los escasos ahorradores por instrumentos líquidos y la consecuente volatilidad de las captaciones bancarias". 25

Dada la fuga de capitales y la restricción crediticia, la desintermediación financiera se acentuó, teniendo efectos directos en las actividades productivas. En estas condiciones, el Gobierno tuvo que apoyar a los bancos ante la constante demanda de dólares, en aras de mantener la estabilidad del peso. Esta situación originó que la deuda externa del sector público se incrementara.

En el mes de agosto, el Banco de México volvió a tomar medidas con el fin de estimular la captación de moneda nacional, sin embargo, ante las constantes fugas de capitales y la dolarización de los depósitos que no disminuía, así como del elevado endeudamiento externo a que se tenía que recurrir para mantener la estabilidad del tipo de cambio, el 31 de agosto se abandonó el tipo de cambio fijo de 12.50 pesos. 26

A la flotación regulada del peso, se añadió un paquete de medidas complementarias de política económica y financiera; en relación a éstas últimas, se estableció un sistema de crecimiento regulado del crédito, así como la elevación de tasas de interés a los pequeños ahorradores. Con la instrumentación de estas medidas financieras, el Gobierno pretendía, en cierta forma, proteger el sistema

25 Luis Angeles, op. cit., p. 105.

26 Banco de México, op. cit., p. 12.

bancario comercial, que había sido presa de la especulación financiera.

Ante la crítica situación económica y financiera por la que atravesaba el país, durante los primeros días de septiembre hubo rumores de que se congelarían las cuentas bancarias y se nacionalizarían los bancos 27, lo que propició que el público ahorrador acudiera a retirar sus depósitos de los bancos. Ante esta situación, la reacción del Gobierno no se hizo esperar señalando que la banca no se nacionalizaría. El sistema bancario se situó así, en el punto culminante que reflejó la crisis política y económica, que a lo largo de seis años se intentó disimular.

Durante los últimos cuatro meses del año, hubo una disminución de la captación de recursos por parte de la banca privada y mixta, lo que afectó en gran medida las actividades productivas. "La situación crítica por la que atravesó el proceso de captación institucional de ahorro..., obligó a las autoridades financieras y al sistema bancario del país a realizar un esfuerzo significativo a fin de evitar que decayera el financiamiento a la actividad económica... El Banco de México, S.A., concedió apoyos crediticios a las instituciones privadas y mixtas, los cuales, a partir del mes de septiembre, se ampliaron con objeto de atender problemas de liquidez que para algunas

27 Carlos Tello, op. cit., p. 101

empresas se derivaron de la flotación del peso, dada la cuantía de su endeudamiento en moneda extranjera". 28

Por otra parte, la captación en moneda extranjera crecía debido a las medidas que implementó el Banco de México, como por ejemplo, el aumento de las tasas de interés y el incremento del porcentaje de ganancia a los bancos por la captación en dólares.

Sin duda, las instituciones más afectadas por la devaluación fueron las de la banca comercial. La captación en moneda nacional en ésta, disminuyó en alrededor de 24 por ciento con respecto a 1975; asimismo, fue en esas instituciones donde más se reflejó la conversión de moneda nacional a moneda extranjera.

1976 terminó así, bajo una incertidumbre generalizada en el ámbito político, económico, social y financiero. Las instituciones de crédito se encontraban de alguna manera en la desconfianza del público ahorrador, a pesar de los esfuerzos que el Gobierno de Luis Echeverría había hecho para apoyar su actividad.

Si bien el reconocimiento de los grupos financieros en 1970 y después las medidas para establecer el sistema de Banca Múltiple en 1974, estuvieron orientados por la estrategia del Gobierno, al igual que esta última, se encontraron con obstáculos políticos y económicos, que impidieron sentar las bases de un sistema bancario más desarrollado.

28 Banco de México, op. cit., p. 26.

A diferencia de otros países en que se introdujeron cambios en el sistema bancario para alentar la inversión, en México ésta no se reactivó, debido a que tenía más bien raíces políticas, que en lo fundamental tuvieron que ver con la política económica que a partir de 1970 empezó a instrumentar el Gobierno.

Bajo esta tónica, la administración, que entró a finales de diciembre de 1976, tendría que buscar un mecanismo más efectivo para impulsar el desarrollo nacional, sin soslayar claro está, el sistema bancario comercial, sobre todo después del impacto que la devaluación de 1976 ocasionó a su actividad.

3. LA BANCA DURANTE EL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO .

LA BANCA DURANTE EL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO

Con la devaluación de 1976, el país se encontró en una coyuntura política y económica que obligó al Gobierno de José López Portillo a buscar un mecanismo que liberara las tensiones entre los sectores social y productivo, pues sólo así sería posible reducir la incertidumbre en torno al futuro del desarrollo nacional.

Así, el Gobierno no sólo reafirmaría su papel como conductor de las actividades económicas, sino que al mismo tiempo mitigaría las prácticas especulativas que se generaron alrededor del sistema bancario comercial.

Estos cuestionamientos encontraron salida en la Alianza para la Producción. Durante los primeros años de su instrumentación, los problemas parecían haberse superado, sobre todo a consecuencia de la confirmación del descubrimiento de grandes reservas de petróleo.

A consecuencia de la política petrolera que emprendió el Gobierno, los sectores social y productivo pasaron a ocupar cada quien sus actividades. Sin embargo, a pesar del notable mejoramiento de la economía, los desequilibrios estructurales de la misma continuaron agudizándose, y en gran medida porque se decidió la explotación de la industria petrolera sobre las demás ramas productivas.

Ante tales condiciones, los sectores social y económico, volvieron a manifestar al Gobierno su preocupación por la incertidumbre que se presentaba en la

evolución económica. La recesión económica internacional agudizó los problemas estructurales de la economía.

En este contexto y ante la incapacidad que mostró el régimen lopezportillista para dar respuesta a los problemas, la Banca Comercial volvió a ser el punto donde se manifestaron rotundamente los desequilibrios económicos, generándose en consecuencia, manifestaciones financieras especulativas.

En este complejo marco, a continuación se expone de que manera la banca fue el punto nodal de un cúmulo de problemas estructurales de la economía.

Con este propósito, primero se hace un análisis de la política económica que el régimen de José López Portillo instrumentó bajo la Alianza para la Producción. En este contexto se sitúa a la banca comercial como el punto de referencia de la crisis de 1982, para concluir con un análisis de la reacción de los grupos económicos ante la llamada "nacionalización de la banca".

3.1. EL SISTEMA BANCARIO EN EL CONTEXTO DE LA ALIANZA PARA LA PRODUCCION, 1977 - 1982.

Al concluir la gestión del presidente Luis Echeverría en 1976, el país se encontraba inmerso en un cúmulo de problemas políticos y económicos, que resumían el fracaso del régimen en su propósito de corregir aquellos desajustes estructurales de la economía nacional, que tuvieron su origen durante los últimos años de la década de los sesenta.

La devaluación del peso en el mes de agosto de ese año, reflejó en toda su magnitud la crítica situación que se heredaba al entonces presidente electo José López Portillo. Altos niveles de inflación, desequilibrios de la balanza de pagos, crecimiento de la deuda externa, debilitamiento del sistema bancario dada la creciente fuga de capitales, caída del Productor Interno Bruto (PIB) en alrededor de 3 por ciento; como corolario de este panorama, la presencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), dada la firma del convenio que la administración de Luis Echeverría suscribió con ese organismo en septiembre de 1976. 1

No estaban al margen de esta situación, los enfrentamientos entre el Gobierno y los grupos de empresarios, a consecuencia de la política económica que el régimen de Echeverría había instrumentado durante los seis años de su gestión y con la que mostraron constantemente su desacuerdo.

1 Véase Tello, Carlos. " La política económica en México, 1970-1976 ", 10a. ed., Siglo XXI, México, 1990, 209 pp.

El Gobierno de José López Portillo iniciaba con múltiples problemas económicos, políticos y financieros. Estos últimos se reflejaron fundamentalmente en el sistema de banca comercial, dada la fuga de recursos y la dolarización de la captación, que hicieron sentir la incapacidad del sistema bancario para satisfacer la demanda de financiamiento a las actividades productivas.

Los acuerdos que el Gobierno de Luis Echeverría había firmado con el F.M.I., fueron ratificados en el mes de diciembre de 1976 por la nueva administración, con el fin de obtener recursos de ese organismo y porque sólo así se reabría la confianza de inversionistas y acreedores extranjeros. A consecuencia de este convenio, el Gobierno de José López Portillo tuvo que llevar a cabo un programa económico de estabilización para los años 1977-1979, que consistió en reducir los niveles de inflación, el déficit del sector público, la deuda externa, así como equilibrar en lo posible la balanza de pagos. 2

Sin embargo, la confianza que tenía el Gobierno para la recuperación económica del país, estaba sustentada en la comprobación de grandes reservas petroleras, así como en la estrategia denominada Alianza para la Producción. Esta se situó como el instrumento de negociación política del Gobierno Lopezportillista, pues ante los conflictos que el régimen de Echeverría tuvo con los empresarios, se requería

2 Citado por Mirón, Rosa Ma. y Germán Pérez. " López Portillo: auge y crisis de un sexenio ", Plaza y Valdez, México, 1988, p. 28.

buscar una salida con el propósito de impulsar el crecimiento económico del país. A pesar de que los trabajadores no estaban al margen de esta Alianza, dado que se les pidió que moderaran sus peticiones salariales, los más beneficiados fueron los grupos empresariales.

"Según esta estrategia, los empresarios se comprometían a generar empleos y exportaciones invirtiendo en ramas productivas de bienes intermedios y básicos, lo cual permitiría incorporar la integración industrial y responder a las necesidades básicas de la nación. A cambio, el Estado ofrecía estímulos fiscales, apoyo financiero, expansión de infraestructura e insumos baratos". 3 Como consecuencia de esta Alianza, a unos cuantos meses de que entró la nueva administración, el Consejo Coordinador Empresarial, máximo órgano de representación patronal, manifestó su apoyo al Gobierno de José López Portillo.

A pesar de que durante el primer año de la gestión de José López Portillo, la economía registró un comportamiento desequilibrado, pues el PIB creció a tan sólo 3.2% si se compara con los años anteriores a 1976, y la deuda externa tuvo un ligero crecimiento a consecuencia de la devaluación; en el ámbito político se ganó mucho. Durante la Convención Nacional Bancaria de 1977, el Gobierno anunció la reducción

3 Ejea, Guillermo, Celso Garrido (et. al') " Mercado de valores, crisis y nuevos circuitos financieros en México, 1970-1990 ", U.A.M., México, 1991 (Con un ensayo de Antonio Gutiérrez Pérez: "La evolución de los mercados bursátiles en los ochenta. Una perspectiva internacional), p. 45.

en el porcentaje del encaje legal, lo que propició que los empresarios apoyaran aún más al régimen.

La confirmación de amplias reservas petroleras le permitió al régimen de José López Portillo modificar su política económica, que de alguna manera estaba sujeta a los lineamientos del FMI. 4 El petróleo, en consecuencia, abrió nuevas expectativas para impulsar el desarrollo económico del país. De esta manera el Gobierno no sólo tuvo la oportunidad de adelantar sus compromisos financieros con el FMI, sino que al mismo tiempo tuvo la posibilidad de acceder a los créditos del mercado financiero internacional.

A partir de 1978, la economía entró en un periodo de recuperación, como consecuencia del ingreso de divisas, provenientes tanto de las ventas de petróleo como por concepto de deuda externa. Las actividades productivas tuvieron una mejora considerable en relación a 1977. El PIB creció en alrededor de 8% y la inflación disminuyó a 18 por ciento contra un 32% del año anterior; inclusive la inversión privada empezó a crecer.

Ante las expectativas positivas de la economía y dada la Alianza que se había establecido entre el Gobierno y los grupos empresariales, aumentaron la captación y el crédito, y empezó a declinar la dolarización, que se agudizó durante los últimos meses de 1976. "Claro está que esto no fue

4 Guillón Romo, Hector. "Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)", ERA, México, 1990 (5a. reimpr. de la 1a. ed. de 1984), p. 55.

gratuito; a la sazón las tasas de interés nacionales se elevaron por encima de las vigentes en el exterior, al tiempo que se mantuvo inalterada una política de irrestricta libertad de cambios que garantizaba al ahorrador la convertibilidad de su dinero en cualquier momento". 5

Durante los años 1978-1979, el petróleo y los recursos provenientes del exterior, vía deuda externa, siguieron siendo el pivote de la economía. Las grandes cantidades de recursos financieros que el Gobierno utilizaba a través del gasto público y la inversión federal, incidieron en gran medida en el crecimiento económico del país.

Debido a la confianza que había en la conducción de la economía por parte del Gobierno, varios grupos industriales empezaron a hacer uso del crédito externo para impulsar sus actividades, tal es el caso del grupo industrial Alfa. Estos, sin embargo, aprovecharon que las tasas de interés en el mercado financiero internacional eran más bajas que en el nacional.

En esos años, como ya se señaló, la economía registró un crecimiento del PIB de alrededor del 8%; los empleos crecieron notablemente; algunas ramas manufactureras también tuvieron un ligero crecimiento. Por el contrario, la deuda externa continuó su crecimiento, la inflación volvió a crecer a partir de 1979 y los desequilibrios de la balanza de pagos continuaron siendo un grave problema.

5 Rosa Ma. Mirón y Germán Pérez. op. cit., p. 82.

Las crecientes importaciones de materiales y equipos para la industria petrolera y la prácticamente nula diversificación de las exportaciones no petroleras, acentuaron los desequilibrios en el sector externo. Mientras la industria petrolera crecía, algunas ramas como la agricultura y las manufacturas se rezagaban.

A pesar del notable mejoramiento de la economía, la situación económica del país se presentaba incierta, sin embargo, el Gobierno retrasó la revisión de los precios de los bienes y servicios que presta a través de sus empresas paraestatales, con el propósito de evitar presiones inflacionarias. "En parte, los rezagos mencionados se produjeron en virtud de que la magnitud de los ingresos por las ventas de petróleo permitía posponer decisiones de aumentos de precios y tarifas. Esta situación se tradujo en incrementos en los subsidios reales otorgados a distintos sectores de la economía". 6 Esta situación, fue generando un fuerte desequilibrio en las finanzas públicas.

Durante esos años, la política financiera del Gobierno se orientó a impulsar el fortalecimiento de la banca comercial, con el fin de estimular el ahorro interno. Para ello, autorizó los depósitos en dólares; canalizó recursos a las instituciones de crédito, vía Banco de México; promovió la integración de la Banca Múltiple, mediante el financiamiento a las fusiones bancarias. De tal manera que

6 Banco de México, "Informe anual 1982", México, 1983, p. 29.

las dificultades por las que había atravesado el sistema bancario en 1976, fueron rápidamente superadas. El país entraba así, a la consolidación de la banca comercial.

A pesar de todas las medidas que tomó el Gobierno para fortalecer a la banca comercial, el crédito resultaba excesivamente alto, de ahí que los grandes grupos industriales prefirieran obtener del mercado financiero internacional, aquellos recursos necesarios para su expansión.

El petróleo se convirtió en el eje del desarrollo económico del país, solamente en 1980 el PIB volvió a registrar un crecimiento por arriba del 8% y el empleo creció en forma notable; contrariamente, los desequilibrios entre los sectores productivos y las relaciones con el exterior continuaron agudizándose.

En esta situación, el Gobierno decidió cambiar la estrategia económica, debido a que los recursos del petróleo ya no eran suficientes para seguir manteniendo la ampliación del gasto público. La estrategia se basó en gran medida, en la oscilación a la alza de los precios internacionales del petróleo, así como de otros productos de exportación como el café, la plata, el algodón, entre otros.

El Gobierno realizó una reducción del gasto público para 1981, así como una modificación de prioridades en relación a los sectores productivos del país. En este sentido, la agricultura pasó a ocupar un lugar relevante ante la producción petrolera. Con la adopción de esta nueva

estrategia, parecia que el Gobierno entraba a una etapa de rectificación económica.

Mientras tanto, desde el inicio de ese año, el panorama económico internacional empezó a mostrar rasgos de una aguda recesión. Los países industrializados empezaron a adoptar medidas recesivas, lo que afectó al comercio y a los mercados financieros internacionales. Esto último, debido a que se incrementaron las tasas de interés Libor y US Prime Rate.

La crisis internacional impactó en gran medida en la economía nacional; la disminución de los precios de algunos productos de exportación como el café y el atún, con los que México obtiene tradicionalmente una cantidad considerable de divisas, así como la elevación del servicio de la deuda externa, a consecuencia del incremento de las tasas de interés internacionales, modificaron las expectativas de la economía. La situación se agravó aún más, cuando el Gobierno mexicano tuvo que reducir el precio de su petróleo, dada la saturación del mercado internacional.

Algunos grupos industriales que habían planeado su expansión con base en la política petrolera del Gobierno, tuvieron graves problemas financieros, pues tenían contratados cuantiosos créditos en el exterior. El grupo industrial Alfa, por ejemplo, tuvo que ser auxiliado financieramente por el Banco Nacional de Obras y Servicios, pues de otra manera hubiera podido llegar a la quiebra con grandes repercusiones sociales.

Debido a los efectos que la recesión mundial tuvo en la economía del país, el Gobierno adoptó un programa de medidas económicas contingenciales con el fin de absorber los efectos negativos que pudieran influir en el déficit de las finanzas públicas. El presupuesto federal, autorizado para la segunda mitad del año, se redujo en 4 %; se establecieron mecanismos de permisos de importación y algunos aranceles, asimismo los subsidios a la exportación aumentaron. Por lo que se refiere al ámbito financiero, se aceleró el deslizamiento del peso frente al dólar y se elevaron las tasas de interés. 7

A pesar de que el Gobierno hizo múltiples esfuerzos por controlar la situación, las expectativas devaluatorias empezaron a generar incertidumbre entre los sectores económico y social. Los depósitos bancarios en dólares empezaron a aumentar, iniciándose al mismo tiempo la fuga de capitales. El sistema de banca privada al igual que en 1976, volvió a ser presa de la crisis económica.

Los grupos empresariales que se habían mantenido en una posición relativamente pasiva, pues de alguna manera desconfiaban de la política económica del Gobierno, dado que la inflación y el gasto público siguieron aumentando, empezaron a adoptar una actitud más agresiva. Las declaraciones del sector obrero en torno a que el Estado aumentara su participación en la economía, con los

7 Tello Carlos. " La nacionalización de la banca en México ", 2a. ed., Siglo XXI, México, 1984, p. 78.

consecuentes beneficios a la clase trabajadora, agudizaron todavía más la posición de los empresarios ante la política económica seguida por el régimen de José López Portillo.

Hacia finales de 1981 el Gobierno se vió en la necesidad de hacer una revisión a la alza de los precios de la gasolina, la electricidad, el diesel, así como de otros productos alimenticios. Todo ello propició que la inflación se situara en alrededor del 28 por ciento.

La deuda externa por su parte, tuvo un notable incremento. "La ampliación del déficit público causada por un nivel de ingresos petroleros menor al previsto, y las presiones sobre la balanza de pagos originadas en un creciente déficit en cuenta corriente y en sustanciales fugas de capital, condujeron a la contratación de deuda pública externa por casi 20 mil millones de dólares, la mayor parte de los cuales se consiguieron en el segundo semestre de 1981. El país utilizó más recursos externos en ese año que en todo el periodo de 1975-1980". 8

Sin embargo, dadas las presiones sobre los tipos de cambio y la fuga de capitales, los efectos de la crisis económica se trasladaron al sistema financiero, en particular a la banca comercial, que es la que registró durante 1981 un notable movimiento especulativo.

Ante la situación económica que se registró a finales de 1981, el Gobierno instrumentó para 1982 un conjunto de medidas de política económica cuyo propósito fue mejorar las

B Banco de México, op. cit., p. 36.

finanzas públicas, las relaciones con el exterior, controlar la inflación, así como disminuir las presiones sobre el tipo de cambio. Para ello, llevó a cabo una reducción significativa del gasto; los precios de los bienes y servicios del sector público, y de algunos productos de la canasta básica tuvieron cambios de precio; el salario mínimo registró un incremento de alrededor del 34 por ciento; finalmente, las tasas de interés aumentaron notablemente. A pesar de todo, en el mes de enero la inflación alcanzó solo un 5 por ciento.

Debido a que el panorama económico se presentaba incierto, las expectativas de una posible devaluación se acentuaron, lo que propició que la captación bancaria en moneda extranjera tuviera un notable crecimiento en relación a la nacional, asimismo la fuga de capitales continuó aumentando. Esta situación originó una disminución de la reserva internacional del Banco de México. En estas condiciones y debido a que el déficit fiscal del Gobierno Federal y los desequilibrios del sector externo continuaron aumentando, el 17 de febrero de 1982, el Banco de México decidió abandonar el deslizamiento cambiario con el fin de que encontrara su equilibrio de acuerdo a la oferta y la demanda.

La depreciación del peso estuvo acompañada de un programa de ajuste económico, con lo que se pretendía sanear las finanzas públicas, controlar la inflación, así como mejorar las condiciones de la balanza de pagos. Por lo que

se refiere al ámbito financiero, las tasas de interés continuaron aumentando, manteniéndose, asimismo, la libre convertibilidad de la moneda. El Gobierno instrumentó de esta manera las primeras medidas correctivas con el fin de evitar un pánico financiero.

A pesar de la política adoptada, la situación económica y financiera no mejoró. La fuga de capitales, la especulación, el desequilibrio de la balanza de pagos, la dolarización y la inflación, continuaron aumentando.

A finales del mes de marzo, la dolarización y la fuga de capitales aparentemente había disminuido, sin embargo, los conflictos entre empresarios, trabajadores y Gobierno, derivados de las medidas de política económica que este último instrumentaba, cada vez se hacían más incontrolables. Como consecuencia de esta situación, el Gobierno decretó en el mes de abril un nuevo paquete de medidas de política económica, con el propósito de seguir controlando los desequilibrios económicos; sin embargo, a los pocos días mostró su inoperancia pues la inflación se aceleró, la captación bancaria decreció y las reservas internacionales disminuyeron. Para entonces las autoridades reconocieron que el país atravesaba por serios problemas financieros, destacándose entre ellos los de la deuda externa pública y privada. 9

9 Véase María Elena Cardero y José Manuel Quijano, "Expansión y estrangulamiento financiero, 1978-1981", en Quijano, José Manuel (coor.), " La Banca: Pasado y Presente. (Problemas financieros mexicanos)",

A pesar de las difíciles condiciones económicas y financieras por las que atravesaba el país, había optimismo entre las autoridades gubernamentales de que los problemas se resolverían. El Banco de México anunció que nuevamente intervendría en el mercado cambiario para dar estabilidad al tipo de cambio; pero la situación económica del país continuaba deteriorándose y el problema más serio se presentaba en la banca comercial, dada la continua fuga de capitales.

En los primeros días del mes de agosto, la Secretaría de Comercio anunció el incremento en algunos de los precios de los bienes y servicios del sector público, así como en el pan y la tortilla. Todo ello con el fin de reducir el déficit fiscal. A pesar de todo, las medidas no fueron efectivas, ya que la inflación se acentuó y las finanzas públicas no mejoraron.

Al mismo tiempo la fuga de capitales se incrementó, originándose una falta de liquidez. En esta situación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, anunció el establecimiento de un sistema de cambio dual, es decir, se estableció una paridad preferencial y otra general. La primera, que se situó en 49 pesos por un dólar, estaba orientada a apoyar las importaciones prioritarias, como alimentos y equipo para la industria, así como al pago de intereses de deuda externa pública y privada; la segunda, se

CIDE..México, 1982 (1a. reimpr. de la 1a. ed. de febrero de 1983), 383 pp.

se fijaría de acuerdo al libre juego de la oferta y la demanda, y se utilizaría para el resto de las actividades económicas. El propósito de la medida fue el de evitar la falta de reservas internacionales y al mismo tiempo financiar el déficit de la cuenta corriente, de la balanza de pagos.

A pesar de las medidas que se tomaron, la especulación y la fuga de capitales continuaron. En el sistema de banca comercial la situación era más que crítica, pues los ahorradores empezaron a retirar sus depósitos en dólares. Esta situación originó que el 12 de agosto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, informaran que los depósitos en dólares solamente podrían ser retirados en su equivalente en moneda nacional.

Sin embargo, dadas las medidas adoptadas, el Gobierno fue presionado por la Asociación de Banqueros, por lo que tres días después, se reiniciaron parcialmente las transferencias de divisas.

Ante la crítica situación económica y financiera del país, así como ante la virtual falta de liquidez del Banco de México, el Gobierno firmó un convenio con el FMI a cambio de asistencia financiera; asimismo, puso en marcha un programa de apoyo a la situación financiera de las empresas. Estas medidas crearon optimismo entre algunos sectores de la sociedad.

En los siguientes días de agosto, la especulación continuó; los bancos comerciales, que no estaban al margen

de esta situación, se convirtieron en el termómetro de la situación económica y financiera del país.

3.2. LA ESTATIZACION DE LA BANCA, 1982.

Las expectativas económicas del país empezaron a presentarse inciertas a partir de 1981, como consecuencia de los desequilibrios entre los sectores productivos, así como de la recesión económica internacional que entraba en un periodo crítico. La producción agrícola y de algunas ramas de la manufactura, empezaron a estancarse en aras de la industrialización de aquellas ligadas al petróleo. En esta situación, el Gobierno instrumentó las primeras medidas correctivas, que de alguna manera contribuyeran a reforzar la actividad económica del país.

Sin embargo, la recesión económica internacional modificó totalmente el programa económico que para ese año había diseñado el Gobierno. La disminución del precio del petróleo en el mercado internacional, así como la elevación de las tasas de interés internacionales, impactaron en gran medida la economía del país y en consecuencia la actividad financiera.

La crisis económica incidió, sin duda, en el sistema de banca comercial y en general la actividad financiera. Algunos grupos industriales se enfrentaron a graves dificultades financieras, debido a los cuantiosos créditos que tenían contratados en el exterior para financiar su expansión. La excesiva liquidez del mercado financiero internacional, precipió que las tasas de interés estuvieran por abajo de las del mercado nacional. En estas condiciones,

y dado que el petróleo respaldaba la política económica y cambiaría del Gobierno, los grupos industriales más grandes prefirieron acudir al mercado financiero internacional para apoyar su desarrollo; sin embargo, a consecuencia de que las tasas de interés internacionales se elevaron, los grandes grupos industriales entraron en una grave crisis. 10

Durante los últimos meses de 1981, la banca comercial empezó a ser objeto de la especulación, producto de los desequilibrios económicos del país. En esta situación, el Gobierno aumentó las tasas de interés para depósitos en moneda nacional, con el propósito de alentar el ahorro interno, pero la medida resultó contraproducente, pues empezaron a crecer los depósitos en moneda extranjera.

A pesar de las políticas de ajuste económico que el Gobierno instrumentó durante los primeros seis meses de 1982, a fin de alentar la recuperación económica, detener la especulación y la fuga de capitales, la situación económica del país seguía siendo crítica.

El sistema bancario comercial pasó a ser el foco de atención del Gobierno, dado el papel relevante que tiene dentro del sistema financiero 11, además, porque ahí, la especulación contra el peso se hacía cada vez más clara. La crisis económica empezó a hacer daño en el conjunto del sistema financiero, lo que obligaba a tomar medidas en ese

10 Véase María Elena Cardero y José Manuel Quijano, op. cit.

11 Centro de Información y Estudios Nacionales (CIEN). " La Banca antes de la nacionalización ". A19/E-89 marzo de 1983.

ámbito. Esto no es fortuito si se considera que es ahí donde el Gobierno programa la actividad del sector público y la planeación económica, vía política fiscal, monetaria y crediticia. A pesar de que la banca comercial funciona de acuerdo a las políticas que el Estado le traza, representa un ámbito de acción muy importante para el financiamiento a las actividades productivas. "De hecho, la política gubernamental de fomento a la actividad privada es diseñada y en una proporción considerable administrada por el área financiera". 12

De ahí entonces, que la actividad financiera y bancaria, se situaran en un lugar relevante para la política económica que el Gobierno estaba instrumentando.

Sin lugar a dudas, el crecimiento económico del país durante los años 1977-1980 y la política financiera y crediticia emprendidas por el Gobierno, contribuyeron al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones de crédito. Este, a través del Banco de México, impulsó el desarrollo de las instituciones de crédito, vía la transferencia de recursos, revisión de tasas de interés y por último mediante la promoción de la integración de la Banca Múltiple. Más aún, a partir de 1977, el Gobierno autorizó los depósitos en dólares. No es casual entonces, que después de la devaluación de febrero de 1982, los bancos se hallan convertidos en focos rojos de la crítica situación económica por la que atravesaba el país y que la especulación contra

12 Carlos Tello, op. cit., p. 123.

el peso en las instituciones de crédito, haya tenido un gran impacto en el sistema financiero del país.

A partir de 1981, el sistema bancario comercial empezó a ser presa de los desajustes económicos y financieros del país. En ese año, el sistema de banca comercial y mixta culminaba su fase de crecimiento, iniciándose, en consecuencia, un largo período de desajustes, vía especulación y fuga de capitales.

Fue durante el mes de agosto de 1982, cuando la difícil situación económica y financiera del país, estalló en toda su magnitud. Crecimiento de la deuda externa, desequilibrios en el sector externo, fuga de capitales, disminución de la reserva internacional del Banco de México dada la especulación contra el peso, y aumento de precios. Todos ellos, factores que pretendieron ser corregidos por las autoridades desde que comenzó el año de 1982.

Para finales del mes de agosto, las medidas parecían haberse agotado; en la víspera del VI Informe de Gobierno los analistas políticos presumían que alguna medida se tomaría. "Ya en la tarde del 31 de agosto..., sentíamos..., que algo trascendental ocurriría en la mañana siguiente. 'Tal vez: el control de cambios generalizados'"¹³

El 10. de septiembre no sólo no se confirmó esta sospecha, sino que durante el VI Informe de Gobierno, el presidente anunció la expedición de un decreto que

¹³ Granados Chapa, Miguel Angel. " La banca nuestra de cada día ", Océano, México, 1982, p. 147.

expropiaba la banca comercial. Según el artículo primero del decreto, se señaló que: "Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles; en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito y privadas a los que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito". 14 Así, la llamada nacionalización de la banca comprendió únicamente los activos.

Esta sin embargo, fue más bien una estatización, pues el decreto exceptuó a aquellas oficinas de representación financiera extranjera, como por ejemplo el Citibanck. Cabe mencionar que tampoco se vieron afectados el Banco Obrero y la banca mixta.

A pesar de que la decisión tuvo como propósito "detener la injusticia del proceso perverso: fuga de capitales - devaluación-inflación que daña a todos, especialmente al trabajador, al empleo y a las empresas que lo generan", 15 no deja de ser una medida política de amplia responsabilidad para el Estado. El Gobierno, antes que quebrantar la institución del crédito, asumió la responsabilidad con todas

14 Véase Carlos Tello, op. cit., Anexo 1.

15 Citado por Carlos Tello, op. cit., p. 130.

las desventajas que ello implicaba. Si bien la actividad bancaria venia siendo un servicio prestado por particulares, éste era concesionado por el Estado, de ahí entonces su actitud.

El sistema de banca comercial se estatizó en un periodo de transición operativa, es decir, de las 60 instituciones de crédito que se expropiaron,¹⁶ ya venian funcionando bajo el concepto de banca múltiple y el resto bajo el de especialización como por ejemplo, bancos de depósito, financieros e hipotecarios. 16

Con la estatización de la banca comercial, el Estado amplió su participación en la economía. Dada la gran cobertura que para entonces tenia la banca, tanto en el ámbito financiero, en la industria de la transformación y en el sector comercial, vía participación accionaria, se hablaba inclusive de una estatización de la economía.

A pesar de que la estatización de la banca acentuó los compromisos financieros del Gobierno con el exterior, dado que algunos bancos tenian contratados créditos con organismos financieros del exterior, habia la idea entre las autoridades financieras del país, que con la banca en manos del Gobierno: a) se modificarían las relaciones entre bancos y sociedad, lo que daría la posibilidad de instrumentar programas de fomento y desarrollo, de acuerdo a objetivos estratégicos; b) el Gobierno tendría un margen de maniobra

16: Véase Márquez, Javier. " La banca mexicana: septiembre de 1982-junio de 1985 ", C.E.M.L.A., México, 1987, Anexo A del cap. II.

más amplio, en materia de política económica; c) se facilitaría la introducción de reformas, en materia de política cambiaria, monetaria, de captación de recursos, así como de orientación crediticia; d) el Estado, tendría la posibilidad de instrumentar el proceso de desarrollo.

El problema más inmediato con la estatización de la banca, consistió en evitar el pánico financiero, ya que podría agravar aún más la situación económica, financiera y bancaria del país. De hecho, dadas las expectativas devaluatorias de la moneda desde 1981 y principios de 1982, los bancos se vieron sumamente afectados. La experiencia que el Gobierno había tenido durante los meses anteriores, lo obligaron a hacer un llamado a la prudencia.

Durante los tres meses siguientes, las autoridades financieras del país tenían que instrumentar aquellas políticas financieras que por lo menos detuvieran la especulación contra el peso. Así, a partir del 4 de septiembre, el Banco de México instrumentó las primeras medidas de política financiera para la banca comercial, con lo que se perseguían tres objetivos: "fortalecer el aparato productivo y distributivo del país, con el fin de evitar que la crisis financiera lo afectara aún más; contribuir a detener las presiones inflacionarias, y finalmente, dar seguridad a los ahorradores y apoyar en especial a los pequeños ahorradores y cuentahabientes". 17

17 Carlos Tello . op. cit., p. 169.

La preocupación de las autoridades en este sentido era clara; sin duda, había cierto escepticismo de que el Gobierno pudiera recuperar la confianza del público.

En los meses siguientes, hubo optimismo entre las autoridades financieras del país, pues no sólo no disminuyó el ahorro y el crédito, sino que algunas empresas se vieron beneficiadas con las políticas financieras que el Banco de México instrumentó, por ejemplo, el acceso a divisas en forma preferencial para cubrir sus adeudos.

La conducción de las instituciones de crédito por el Gobierno, sería sin lugar a dudas un gran reto. De hecho, había escepticismo de que el Estado garantizara el buen funcionamiento de la banca, dada la ineficiencia con que se conducían algunas empresas paraestatales.

A pesar de que la estatización de la banca comercial llevaba consigo una gran carga ideológica, no deja de ser significativa en la redefinición de las relaciones Estado-sociedad, pues ante todo, el Gobierno asumió la responsabilidad de las implicaciones políticas y económicas, con el único fin de salvaguardar la institución del crédito.

La reacción de los grupos empresariales, fue una de las implicaciones políticas de mayor complejidad que trajo consigo la medida tomada por el Gobierno, sobre todo, como ya se señaló, debido a la cobertura económica que para entonces tenía la banca comercial.

Por tal motivo, a continuación se hace un análisis de su comportamiento en el contexto político y económico del desarrollo nacional.

3.3. LOS GRUPOS ECONOMICOS 18 ANTE LA ESTATIZACION DE LA BANCA.

Una de las cuestiones que más controversia produjo a la estatización de la banca, fue el enfrentamiento entre el Gobierno y los grupos empresariales. La reacción de estos últimos, en contra de la medida decretada por el Ejecutivo el primero de septiembre de 1982, representó un parteaguas en la relación Estado-empresarios, pues ante todo se cristalizó una lucha ideológica en torno a un proyecto de Estado-Nación.

La reacción empresarial no fue del todo espontánea si se considera que la estatización de la banca se originó en un momento en que la banca comercial se encontraba en un proceso de transición, es decir, estaba en su etapa final de consolidación bajo el concepto de Banca Múltiple. En este esquema, las relaciones entre instituciones de crédito y grupos comerciales y de servicios, parecían haber llegado a un punto culminante, en que se acentúan la concentración y centralización de capitales financieros e industriales,

18 Retomo, al igual que Salvador Cordero, Rafael Santín y Ricardo Tirado, el concepto de grupo económico. Para el análisis que se pretende, resulta idóneo dadas las vinculaciones patrimoniales que en México se acentuaron durante los años sesenta entre la banca y la industria. Más aún cuando ésta transitaba hacia un esquema de Banca múltiple. En esta perspectiva y de acuerdo con los autores que señalan que el concepto se define como " todo un conjunto estable y relativamente poderoso de firmas relacionadas entre sí por el capital y el poder de decisión de dirigentes comunes ", resulta ser una categoría perfectible. Al respecto véase Cordero H., Salvador Santín y Ricardo Tirado. " El poder empresarial en México ", Terra Nova, México, 1983. T. 1, 201 op.

dando origen a una organización altamente compleja, que ante todo forma parte de un largo proceso histórico: los grupos económicos.

De ahí, que para comprender la reacción de los grupos empresariales ante la acción del Gobierno y consecuentemente su ulterior inserción en un nuevo modelo político-económico, es necesario hacer aunque sea de manera general, un rápido repaso de su evolución.

A diferencia de los grupos financieros que en esencia se caracterizan por aglutinar empresas de servicios financieros, los económicos, además de integrar a éstas, involucran actividades industriales de la transformación y comerciales en diversos ramos productivos.

En el origen de los grupos económicos, sin embargo, por lo general tienen que ver una vinculación entre industria de la transformación e instituciones bancarias y que puede ser de dos maneras. La primera consiste en que una industria crea sus propios bancos, asegurando así, la autonomía económica y financiera. En este caso, la industria conduce la política del grupo. La segunda es aquella en que la industria busca incorporarse a instituciones bancarias, con el fin de obtener financiamiento suficiente para el desarrollo de sus actividades, por lo que aquéllas tienen que sujetarse a las políticas del banco.

Si bien pueden ser diferentes las circunstancias que originan el desarrollo de un grupo, éste se caracteriza porque en él siempre existe una estrecha vinculación entre

diferentes actividades industriales, comerciales y de servicios, vía participación accionaria.

En México, el desarrollo de los grupos económicos ha pasado por largo proceso histórico que comprende el porfiriato, los años 1930-1950, 1951-1970, y de 1971 a 1980. 19 Durante estas etapas, la actividad económica del país ha jugado un papel relevante en su conformación, pues a consecuencia de ésta es que se va generando la expansión de los grupos. De ahí entonces, que durante los años 1910-1925, los grupos empresariales entraron en un "impasse", a consecuencia del descenso de las actividades productivas y de la difícil institucionalización de algunas reformas contenidas en la Constitución de 1917.

Durante el porfiriato, bajo una excesiva centralización de poder político, se desarrolló un importante sector industrial que tiene como base las vías de comunicación, es decir, los ferrocarriles y la participación de capitales extranjeros. 20 De este modo, se hizo necesario el desarrollo de instituciones financieras que de alguna manera apoyaran la creciente circulación de capitales. Es en esta época donde se encuentran los orígenes de grandes empresas industriales, comerciales y de servicios, que más tarde se transformarían en grandes grupos económicos, tal es el caso

19 Ibidem. p. 88.

20 Véase Rosenzweig, Fernando. "El Desarrollo Económico en México de 1897 a 1911", en Francisco Casanova Alvarez (comp.) México: la economía, sociedad y política. De la República Restaurada a la Constitución de 1917 (1867-1917), México, 1985 (Antología), 339 p.

del Banco Nacional de México (BANAMEX) y del grupo industrial Cuauhtémoc, este último, árbol genealógico del llamado grupo Monterrey.

En la segunda etapa (1930-1950), la industria inició un rápido desarrollo a consecuencia de la actividad del Estado en el ámbito político y económico. Dos hechos políticos tuvieron influencia decisiva en el desarrollo económico del país: por un lado, la consolidación del Estado a consecuencia de la organización del sistema político que impulsó el presidente Lázaro Cárdenas, y por otro, el reparto de tierras. Asimismo, a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y dado el deterioro económico del sector externo, el Estado impulsó la sustitución de importaciones, lo que de alguna manera alentó el desarrollo industrial del país. En el ámbito financiero, el Estado jugó un papel relevante, pues además de proteger las empresas de servicios financieros, limitó la participación extranjera e impulsó el desarrollo de importantes instituciones de crédito tales como el Banco de Comercio (BANCOMER) y el Banco Internacional, tan sólo por mencionar algunos. 21

Durante los años 1950-1970, los grandes grupos industriales, comerciales y de servicios, entraron en un periodo de consolidación que se da a consecuencia de varios factores entre los que destacan los fiscales. Bajo el desarrollo estabilizador, los grandes grupos empiezan a

21 Véase Hamilton, Nora. " México: los límites de la autonomía del Estado ", ERA, México, 1983, 332 pp.

tener una influencia decisiva en el desarrollo económico del país. Instituciones de crédito como SANAMEX y BANCOMER, empiezan a despegarse del resto del sistema bancario, dados los cuantiosos capitales que empiezan a centralizar a consecuencia de la integración que tienen con otros intermediarios financieros. Asimismo, durante esos años, los grupos industriales empiezan a tener un rápido desarrollo, dada la excesiva explotación del mercado nacional.

En esta etapa, la conformación de los grupos económicos empieza a ser una realidad que cobra importancia significativa dadas las complejas formas de organización patronal que se van generando. Los desprendimientos que se dan en algunos grupos y la consecuente integración de empresas comerciales y de servicios²², van ensanchando cada vez más su participación en la economía. A pesar de que estas organizaciones tuvieron todos los medios para conformarse como tal, no se pueden soslayar aspectos que el propio Estado instrumentó para su desarrollo, como por ejemplo, las políticas fiscales y la sustitución de importaciones. En buena medida, estos factores contribuyeron a fortalecer los grupos económicos.

Tan sólo en 1970, es tan evidente la forma en que venían funcionando los intermediarios financieros, que el Estado les dio reconocimiento jurídico, lo que propició el

22 Véase Concheiro, Elvira, Antonio Gutiérrez y Juan Manuel Fragoso. " El poder de la gran burguesía ", Cultura Popular, México, 1979, 343 pp.

fortalecimiento de instituciones de crédito en el ámbito financiero.

A pesar de que durante el régimen de Luis Echeverría, la iniciativa privada, ya conformada en grandes grupos económicos, tuvo constantes conflictos con el Gobierno, su presencia se empezó a acentuar debido a que el Estado promovió, por un lado, el desarrollo de la Banca Múltiple; de otro, los grupos empresariales buscaron nuevas formas de organización para hacer frente a la estrategia del presidente Luis Echeverría, tal es el caso del Consejo Coordinador Empresarial (C.C.E.).

Si bien, durante la década de los años setenta había ya un gran número de grupos, no rebasaban de diez 23 los que de alguna manera ejercían una influencia decisiva en la política económica instrumentada por el Gobierno. Esta situación da una idea del enorme poderío económico y político que para entonces concentraban los grupos. Aquellos diez involucraban a instituciones de crédito como BANAMEX, SERFIN, COMERMEX, ATLANTICO, que además de estar vinculados a empresas comerciales, de servicios, y de la transformaciones, concentraban 24 la mayor parte del mercado financiero.

-
- 23 Carrión, Jorge y Alonso Aguilar M. " La burguesía, la oligarquía y el Estado ", 5a. ed., Nuestro Tiempo, México, 1980, p. 138.
- 24 Quijano, José Manuel. "México: Estado y Banca Privada", 2a. ed., CIDE, México 1982, (2a. reimp. de la 2a. ed. de 1982), p. 227.

La Alianza que el Gobierno de José López Portillo estableció con la iniciativa privada, dados los conflictos que ésta tuvo con el régimen de Echeverría, fue un factor determinante que les dio la posibilidad de fortalecerse. Si bien la economía mejoró notablemente, esta situación propició que los grupos fortalecieran su poder económico y financiero.

Los grupos económicos habían alcanzado una influencia determinante en la economía nacional. "Cuatro elementos así lo indican: a) la concentración de recursos tanto en captación como en financiamiento; b) la concentración en el patrimonio de los bancos, instituciones financieras no bancarias, empresas comerciales e industriales; c) la concentración de circuitos monetarios, fiscales, crediticios y cambiarios; y d) la concentración de las relaciones de endeudamiento con la banca comercial transnacional".²⁵ Todo ello, bajo el esquema de la Banca Múltiple, lo que significa el enorme desarrollo que los grupos habían alcanzado, pues es bajo este esquema de banca, que se acentúa aún más las relaciones entre el capital financiero e industrial. De ahí, que durante los problemas económicos de 1982, la banca privada nacional se haya situado como el termómetro de la economía nacional.

En 1982, cuando se estatizó la banca comercial, la reacción de los grupos económicos en contra de la medida

²⁵ Ejea, Guillermo, Celso Garrido. (et. al.) op. cit., p. 59.

decretada por el Ejecutivo, de una virtual estatización de la economía, no fue del todo infundada si consideramos que tan sólo 13 bancos tenían participación accionaria de 18 a 109 empresas en diversos ramos productivos, como por ejemplo, la agricultura, la industria de la construcción, de la transformación, empresas comerciales, tan sólo por mencionar algunas. 26 Todos ellos como grupos económicos que aprovecharon su infraestructura financiera para asegurar grandes recursos financieros. "La queja contra la conducta de los bancos mexicanos no fue improvisada en el momento de la nacionalización... En esencia, se les acusaba de estar excesivamente ligados a grupos empresariales y a empresas concretas, respecto de las cuales tenían incluso situaciones de dependencia alegándose que la consecuencia de ello había sido una concentración excesiva, indebida, del crédito en pocos prestatarios, en perjuicio de los menores, reforzando la tendencia a la distribución desigual del ingreso y la riqueza, entre otras cosas". 27

La reacción de los grupos económicos en contra de la estatización de la banca, no careció de fundamentos, pues ante todo sabían del enorme poder político y económico que se concentraba en el Estado. Si bien la actitud del Gobierno fue con el fin de asumir su compromiso con la sociedad y evitar con ello el quebrantamiento de la institución de crédito, los grupos empresariales se preocuparon más por la

26 Javier Márquez, op. cit., p. 133.

27 Ibidem, p. 87.

devolución de sus activos industriales y comerciales, de ahí que algunos de ellos hayan apoyado la estatización de la banca.

Sin embargo, la devolución de esos activos por parte del Gobierno, le sirvió de instrumento de negociación política para redefinir sus relaciones con los grupos económicos. De ahí entonces su inserción en un nuevo esquema de desarrollo, a partir del mes de diciembre de 1982, bajo el Gobierno de Miguel de la Madrid.

4. LA BANCA ESTATAL DURANTE LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO .

LA BANCA ESTATAL DURANTE LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

Las medidas de política económica que se instrumentaron durante la gestión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, sin duda alguna constituyeron un parteaguas en la historia moderna del país, sobre todo a consecuencia de las implicaciones políticas y económicas que ocasionó la llamada Nacionalización de la Banca.

A consecuencia de los problemas económicos y financieros que se suscitaron en el mes de septiembre de 1982, así como de las reacciones políticas que se ocasionaron a consecuencia de las medidas que se tomaron en torno a la banca comercial, el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado no tenía otra alternativa más que adoptar un programa de Gobierno cuyo propósito fue el de reactivar la economía.

A través del Programa Inmediato de Reordenación Económica, que la Administración del presidente Miguel de la Madrid instrumentó durante los primeros días de su Gobierno, no sólo se pretendió dar salida a los problemas económicos y políticos, sino que se establecieron aquellos lineamientos que fijaron la perspectiva de un nuevo esquema de desarrollo basado en los principios de racionalidad.

La Banca no estuvo exenta de dicho programa, no sólo porque había pasado a formar parte de la estructura administrativa del Gobierno, sino por las medidas políticas que se tomaran a su alrededor por parte de este último, que

a final de cuentas implicaron una solución a múltiples problemas políticos y económicos.

Es bajo este contexto, que se hace un análisis del papel que la Banca estatal desempeñó, bajo un nuevo esquema de desarrollo.

Con este propósito, en el primer apartado se hace un análisis del papel de la Banca Comercial en el ámbito del programa económico instrumentado por el régimen. Asimismo, se destaca su actividad en el contexto de la estrategia financiera del Estado.

Finalmente, se hace una evaluación general de la actividad bancaria bajo la administración del Estado.

4.1. LA BANCA ESTATAL ANTE EL PROGRAMA ECONOMICO DE GOBIERNO.

Hacia finales de 1982, la situación política, económica, social y financiera del país, era verdaderamente crítica. Después de tres años de relativa estabilidad política y económica, fincada en la Alianza para la Producción, la sociedad mexicana se enfrentó a la crisis más profunda que se haya registrado en la historia moderna del país.

A pesar de que el petróleo contribuyó a elevar el crecimiento económico del país, vía deuda externa y consecuentemente ampliaciones del gasto público, el Gobierno se vió incapacitado para impulsar una política económica que, de manera constante, estuviera dirigida a corregir los desequilibrios estructurales que propiciaron la devaluación de 1976. Si bien la estrategia que el régimen de José López Portillo instrumentó, estaba dirigida a éste propósito, no se diversificaron las exportaciones, ni se reforzó el convenio con los grupos empresariales. Por el contrario, dados los cuantiosos recursos que el Gobierno obtenía, vía exportaciones petroleras, quebrantó su propia estrategia.

En 1981, cuando las expectativas del panorama económico y financiero internacional eran las de una profunda recesión, al Gobierno ya le fue prácticamente imposible instrumentar una política para hacer frente a los problemas económicos que se venían manifestando desde la mitad de la década de los setenta.

En efecto, en 1981, ante la reducción de los precios del petróleo en el mercado internacional, así como de la elevación de las tasas de interés internacionales Libor y US Prime Rate, el Gobierno se encontró en un callejón sin salida, pues había sustentado su política económica en el petróleo y la deuda externa. En este contexto, a pesar de los programas de ajuste económico que el Gobierno instrumentó, las devaluaciones de febrero y agosto fueron inevitables. El margen de maniobra del régimen de José López Portillo se hacía cada vez más estrecho, pues por un lado, sólo le restaban unos meses para concluir su gestión; de otro, la crisis económica empezó a tener matices financieros que se expresaban en déficit fiscal, fuga de capitales, y prácticas monetarias especulativas.

La situación se complicó todavía más, ante el crecimiento de la deuda externa. El Gobierno, en su afán de mantener la libre convertibilidad de la moneda, así como ante el compromiso que representaba el servicio de la deuda externa, buscó recursos del exterior para cubrir su demanda de dólares.

Finalmente, los problemas económicos hicieron crisis en el sistema financiero y en particular en la estructura bancaria del país. La fuga de capitales y la especulación contra el peso, no sólo no debilitaron el conjunto de instituciones de crédito, sino que cuestionaron la acción del Estado en torno al funcionamiento de una actividad cuyo único responsable era él. En esta situación, el Gobierno

estatizó la banca comercial y decretó el control generalizado de cambios.

Si bien con la estatización de la banca no se corrigieron los problemas económicos y financieros, sino por el contrario se acentuaron, la medida representó en sí, una redefinición de las relaciones Estado-sociedad, es decir, aquél hizo patente su compromiso con esta última, en la medida que sobrepuso sus intereses ante cualquier contingencia.

Con todo y la estatización de la banca comercial, durante los siguientes tres meses del régimen de José López Portillo, los estragos de la crisis continuaron. La inestabilidad de precios, el estrangulamiento de las finanzas públicas y la falta de crédito disponible, se acentuaron.

En esta situación, el Gobierno tuvo que buscar el rescate financiero del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), lo que de alguna manera implicaba la sujeción de la política económica a las directrices que se convinieran con aquel organismo. Así, la nueva administración del entonces presidente electo Miguel de la Madrid, iniciaría su gestión bajo un estricto programa de estabilización económica, y con pleno control de uno de los instrumentos más importantes de la actividad financiera: la banca comercial.

"Para el nuevo presidente de la República el solo frenaje de la economía no hubiera sido sorpresa, pero si lo fue su desplome y las medidas políticas radicales

introducidas a última hora por su antecesor, con las que tendría que iniciar su gobierno". 1 La estatización de la banca comercial y el control generalizado de cambios, abrieron la posibilidad a la nueva administración de llevar a cabo una profunda reforma económica y crediticia.

El 10. de diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, delineó la estrategia económica de su Gobierno para hacer frente a los problemas económicos y financieros, a través del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que consistía en los siguientes 10 puntos: 2

1. Disminución del crecimiento del gasto público. La reordenación económica implicó una racionalización del gasto público. Sólo de esta manera se podrían atender aquellas actividades estratégicas para el desarrollo del país, como por ejemplo, los servicios sociales y la inversión; asimismo, atender el pago de la deuda.

2. Protección al empleo. A través del impulso de programas en el medio rural y áreas urbanas con bajos niveles de desarrollo, así como en la planta productiva.

3. Continuación de las obras en proceso. Solo se atenderían aquellas que se situaran como de alta prioridad para el desarrollo nacional.

1 Rey Romay, Benito. " México 1987: 'El país que perdimos'", 2a. ed. aum., Siglo XXI- U.N.A.M., MÉXICO, 1989, P. 52.

2 "Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)" en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, S.P.P., México 1983, pp. 117-119.

4. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado. Con el fin de hacer más eficiente el aparato administrativo del Estado, en el manejo de los recursos públicos.

5. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo. Con el fin de propiciar la participación de los particulares en la producción de alimentos, se racionalizaría la intervención del Estado en la economía. De esta manera se pretendió hacer más eficiente la distribución de alimentos.

6. Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda. Lo que implicó, fundamentalmente, una reforma fiscal, así como la revisión de los precios de los bienes y servicios del sector público.

7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional. "Reestructurando las instituciones de crédito para asegurar su control efectivo por la Nación, a través del Estado y la privatización social en su manejo y evaluación y para asegurar que la banca nacionalizada actúe con honradez y con base estricta en prioridades, evitando especulación o desviación de recursos o financiamientos no justificados". 3

3 Ibidem. p. 118.

8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado. El fin fue establecer un tipo de cambio realista que permitiera medir la competitividad del comercio nacional en el exterior.

9. Reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad y sujetar el aparato público a la previsión, el orden y la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos.

10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

El PIRE, que estaba orientado por los acuerdos suscritos con el FMI, ⁴ tenía como objetivo superar los problemas económicos y financieros por los que atravesaba el país. Así, a partir de 1982, la economía mexicana entró en un profundo proceso de reorganización.

A pesar de que después de la estatización de la banca, el Gobierno instrumentó medidas para frenar la especulación y la fuga de capitales, principalmente a través de la reivindicación del mercado cambiario, pues con ello se pretendió mantener los capitales en el país, la crisis financiera siguió acentuándose, afectando a las actividades productivas. Las instituciones de crédito en consecuencia, no podían quedar al margen de la estrategia económica del

4 Cfr. Carta de Intención con el FMI y Memorandum Técnico de Entendimiento, Anexo 3, en : Tello, Carlos. " La Nacionalización de la Banca en México " 2a. ed., Siglo XXI, México, 1984.

régimen de Miguel de la Madrid, más aún cuando éstas ya habían pasado a formar parte del conjunto de entidades del Gobierno Federal. De esta manera, y de acuerdo con las disposiciones del PIRE, la banca se situó como uno de los mecanismos mediante los que el Estado podría impulsar cambios cualitativos en el desarrollo del país.

Con el propósito de definir el papel del Estado en torno a la actividad económica y financiera, el Ejecutivo Federal promovió ante el Poder Legislativo, reformas a los artículos 26 y 28 constitucionales. A través de éstas, se atribuyó al Estado la dirección del desarrollo nacional, bajo el mecanismo de la planeación democrática. Así, se fundamentó en el máximo orden jurídico, la estrategia económica del Gobierno.

En el mes de diciembre de 1982, se expidió provisionalmente la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Uno de los aspectos que sobresalieron de la exposición de motivos de esa ley, señaló que el sistema bancario comercial se integraría al Sistema Nacional de Planeación Democrática, asimismo contribuiría al Programa Inmediato de Reordenación Económica, "...apoyando la recuperación del aparato productivo y los cambios estructurales que la economía requiere".⁵ El sistema de banca comercial se insertaba así, en la estrategia política del régimen de Miguel de la Madrid.

5 Márquez, Javier. "La banca mexicana: septiembre de 1982-junio de 1985", CEMLA, México, p. 13.

En el mes de mayo de 1983, el Ejecutivo Federal dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1984, a través del cual se establecieron las líneas de acción que orientaron la política del Gobierno. Los objetivos del régimen, según el Plan, tenían como fin: Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Con este propósito, se siguió una estrategia basada en la Reordenación Económica y el cambio estructural.

Después de la profunda crisis económica y financiera que vivió el país durante 1982, y también política, pues de alguna manera había incidido en el comportamiento de los sectores social y económico, se inició la redefinición de las relaciones Estado-sociedad a partir de un programa económico. Este, después plasmado en un proyecto de mayor envergadura con amplias dimensiones sociales y políticas, se transformó en un instrumento para llevar a cabo cambios cualitativos y cuantitativos, a partir de dos premisas básicas: ordenamiento y racionalidad.

Si bien la reordenación económica fue una instrumentación del PIRE, en el contexto del Plan sus objetivos eran más claros: Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes. De esta manera el

Gobierno dejó clara cual sería su actuación, en el ámbito cuantitativo de su estrategia política.

Bajo el llamado cambio estructural, el Gobierno se propuso llevar a cabo aquellas modificaciones que incidieran cualitativamente en el desarrollo Nacional. Con este fin, y de acuerdo con el Plan, se llevarían a cabo las siguientes acciones: Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional; y, fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social. De esta manera, el régimen de Miguel de la Madrid fundamentó su estrategia política de Gobierno, sobre profundas transformaciones económicas.

Bajo la línea de cambio estructural, el régimen de Miguel de la Madrid puso acento en la política de financiamiento con el propósito de fortalecer el ahorro interno. En este contexto, la banca comercial se situó como un instrumento fundamental, dado su papel en la captación y canalización de recursos financieros.

Con esta orientación, el Gobierno determinó los criterios que se deberían de seguir con respecto a las instituciones de crédito: "Se agruparían los diferentes

bancos en grupos lo suficientemente grandes para aprovechar las economías de escala potenciales, pero manteniendo la competencia entre los mismos; se seguirán criterios de desconcentración regional; asimismo, se introducirán regulaciones que aseguren una mejor distribución regional del crédito; se revisará la participación relativa de los créditos preferenciales en su monto y en su costo, con el fin de asegurar la eficiencia económica en la asignación de los recursos, y reducir al mínimo necesario los subsidios financieros". 6

Con la banca comercial bajo la administración del Estado, el régimen de Miguel de la Madrid se propuso llevar a cabo una profunda reorientación de la actividad financiera, que en lo fundamental tenía que ver con la transformación estructural de las instituciones de crédito.

Al quedar la banca bajo la dirección del Estado, no sólo se podrían instrumentar más eficientemente aquellas políticas financieras que apoyaran la estrategia política del Gobierno, sino que al adquirir una dimensión social, obligaba al régimen de Miguel de la Madrid a darle un lugar preponderante en el desarrollo nacional.

6 " Plan Nacional de Desarrollo ", op. cit., p. 185.

4.2. LA POLITICA BANCARIA DEL GOBIERNO EN EL CONTEXTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 1984-1988.

Después de la estatización de la banca, el primero de septiembre de 1982, el Gobierno de José López Portillo se abocó a instrumentar aquellas medidas de política económica y financiera para hacer frente a la especulación contra el peso, así como para recuperar la confianza del público en el sistema bancario comercial. Más allá de esas políticas, no se estableció o delineó la orientación que deberían de seguir las instituciones de crédito en el desarrollo nacional. 7

La situación coyuntural en que se encontraba el régimen lopezportillista, dado que solamente le quedaban tres meses en su gestión gubernamental, fue un factor determinante que influyó para dejar al entonces presidente electo, Miguel de la Madrid Hurtado, la orientación del sistema bancario comercial, más aún, cuando este se encontraba en un proceso de transición estructural.

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid, bajo el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), se fijaron las primeras medidas en torno a la actividad bancaria. Según este programa, la banca comercial tendría como objetivo la canalización eficiente de los recursos de acuerdo a las prioridades del desarrollo nacional.

7 Tello, Carlos. " La nacionalización de la banca en México ". 2a. ed., Siglo XXI, México, 1984, p. 169.

Sin embargo, fue a través del Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988, que se delineó la reconstrucción y orientación de la banca comercial en el ámbito de la estrategia política del Gobierno: la reordenación económica y el cambio estructural.

Bajo la línea de cambio estructural, la política financiera ocupó un lugar relevante, pues a través de ella se vincularon los objetivos cualitativos y cuantitativos, que le permitirían al Gobierno cumplir con su propósito de superar los problemas económicos y financieros por los que atravesaba el país. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo tenía una amplia dimensión política y social, fue bajo el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PNFD), que el Gobierno determinó su acción cuantitativa B, pues ahí señaló las líneas de estrategia financiera que le permitirían incidir en los aspectos cualitativos del desarrollo nacional.

De esta manera, no sólo no se ponía acento en la actividad y en la política financiera del Estado, sino que a través de ella se sentaron las bases de la reestructuración bancaria, pues ésta no podía sustraerse de un profundo proceso de cambios estructurales de la economía nacional. Así, bajo el PNFD, se planteó la estrategia financiera del Gobierno, así como el proceso de reestructuración bancaria del país.

B Véase Carlos Tello, analiza la importancia que tiene la actividad financiera del Estado en la programación de las actividades del sector público. Ibidem.

Para el régimen de Miguel de la Madrid, la banca comercial, dado su papel dinámico en el financiamiento de las actividades productivas, constituyó un nuevo instrumento de política económica y financiera que le permitiría hacer más efectiva su política de racionalización de recursos. A través del fortalecimiento del ahorro, el Gobierno instrumentó un amplio programa financiero en diversas áreas como son: las finanzas públicas, las relaciones con el exterior, la canalización de recursos crediticios y el fortalecimiento del sistema financiero. En cada una de ellas, la banca comercial jugó un papel relevante, dada su nueva dimensión social, así como en el contexto de la estrategia política del Gobierno.

Por lo que se refiere al fortalecimiento del ahorro interno, la banca tuvo como objetivo aumentar los niveles de captación, vía política de tasas de interés reales y positivas, así como a través de la adecuación de los instrumentos financieros a las necesidades de la sociedad. De esta manera, el Gobierno abrió la posibilidad de que la banca siguiera ocupando un lugar relevante en el ámbito financiero. La banca comercial, de hecho, jugó un doble papel. Bajo la administración del Estado, se insertó en un proceso determinado por la política económica del régimen, cuyo único fin fue el fortalecimiento del ahorro interno. De otro, se enfrentaba a la magna tarea de situarse como el mecanismo financiero más accesible de la sociedad, pues ante todo se presentaba la urgencia de reivindicarse con ésta.

Para alcanzar este propósito, fue necesario que el Gobierno redujera la incertidumbre financiera de la sociedad. La estabilización económica, sin embargo, no era la única vía para este fin. Por el contrario, se requería de una negociación política muy profunda con los grupos económicos, que de hecho habían sido los que más resistencia opusieron a la estatización bancaria. La concertación política con estos grupos, fue una condición para que la banca siguiera ocupando un lugar preponderante en el desarrollo nacional.

Fue bajo la estrategia de asignación y canalización eficiente y equitativa de recursos crediticios, donde el Gobierno determinó la actividad de las instituciones de crédito en el desarrollo del país. Con la banca comercial bajo la dirección del Estado, se instrumentó una política crediticia cuyo único objetivo fue hacer llegar los recursos a todos los sectores económicos y sociales, así como a las diferentes regiones del país. Con este fin, el régimen de Miguel de la Madrid estableció los siguientes lineamientos en materia de asignación de recursos.

- La asignación de recursos respondería a criterios de rentabilidad, bajo las prioridades del desarrollo nacional.
- La banca múltiple, sin perder su orientación social, actuaría en condiciones de mercado, respondiendo oportunamente a las demandas de crédito.

- Con el fin de abrir el crédito a todos los sectores, se considerarían la viabilidad de los proyectos.
- Se evitaría la asignación de recursos de manera preferencial o privilegiada, tanto al sector privado, como a empresas del sector público.
- La banca múltiple realizaría inversiones en capital de riesgo, bajo límites de temporalidad. 9

Bajo estos criterios, el Gobierno le dio a la banca múltiple una profunda dimensión social, en el marco de la estrategia de reordenación económica y cambio estructural.

Si bien el Gobierno evitó que se establecieran canales privilegiados de crédito, lo que le daba un carácter eminentemente político, pues implicaba el reconocimiento de distorsiones financieras que se causaron por este medio cuando los bancos fueron administrados por los particulares, se establecieron algunos mecanismos que permitieron apoyar a la actividad productiva del Estado. Según el PNFD, la banca comercial podría:

- Apoyar financieramente a las empresas del Gobierno.
- Financiar a las empresas públicas en condiciones de mercado.

9 " Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. 1984-1988 " El Mercado de Valores, (México , D.F.), supl. del mes de agosto: 1984, núm. 33, p. 101.

- Otorgar financiamiento de largo plazo al sector paraestatal, siempre y cuando no fuese en forma preferencial (Compromisos políticos entre directivos).
- Actuar en coordinación con la banca de desarrollo, en el financiamiento de grandes proyectos.
- Evaluar la rentabilidad y viabilidad de los proyectos de las empresas públicas, a las que concedería sus recursos. 10

Bajo esta perspectiva, la banca comercial se situó como el instrumento más importante de la política financiera del Gobierno, al orientar la actividad de las instituciones de crédito al desarrollo del país.

Sin embargo, tanto el propósito del Gobierno de fortalecer el ahorro interno y canalizar eficientemente los recursos, no serían posibles sin la participación de un sistema bancario estructuralmente sólido. De hecho, este fue uno de los propósitos básicos del Gobierno, dado el nuevo papel que tendría bajo la política de racionalización y eficiencia bancaria.

Dentro de las líneas de acción estratégica para la consolidación institucional de la banca múltiple comercial, el Gobierno se propuso llevar a cabo las siguientes medidas:

10 Ibidem. p. 104.

- Se expediría una nueva ley bancaria que respondiera a la estrategia política y financiera del Gobierno.
- Promovería el desarrollo equilibrado del sistema bancario comercial, bajo un esquema de mercado.
- Se reestructuraría el sistema bancario, con el fin de promover la competencia entre instituciones de un tamaño adecuado.
- Se fomentaría la competencia entre las instituciones, con el único fin de beneficiar a la sociedad.
- El proceso de fusiones bancarias se llevaría a cabo bajo criterios de compatibilidad.
- El desarrollo del sistema bancario, vía sucursales, respondería a criterios de desconcentración territorial, bajo el criterio de rentabilidad.
- Se mantendría la identidad institucional de aquellos bancos del sistema que refuercen la idea de competencia.
- Se desvincularía a la banca de otros intermediarios financieros.
- La banca múltiple podría complementar sus operaciones con otros organismos financieros

del Gobierno, para atender las necesidades crediticias del desarrollo nacional. 11

A pesar de que el Gobierno llevó a cabo un profundo programa de reestructuración bancaria, había obstáculos que de alguna manera impedían promover un sistema bancario más competitivo, que se ajustara a las necesidades de la estrategia política del régimen de Miguel de la Madrid. La excesiva concentración de recursos en las instituciones de crédito, era un hecho palpable que de entrada ponía en cuestión el propósito de promover la competencia entre las instituciones bancarias. Asimismo, la difícil situación económica y financiera a que se enfrentó país en esos años, fue un factor determinante para consolidar la actividad bancaria.

Si bien a las instituciones de crédito se les permitió llevar a cabo inversiones en riesgo, bajo determinados límites, tuvieron como competidores más fuertes a las casas de bolsa. Sin dejar de reconocer que esto promovería el desarrollo del sistema financiero, dada la competencia que se generaría en el financiamiento de las actividades productivas, vía instrumentos financieros, obligaba al Estado a buscar mecanismos que le permitieran seguir manteniendo a la banca comercial como el instrumento financiero más accesible para la sociedad.

11 Ibidem. pp. 112-113.

4.3. LA BANCA ESTATAL AL FINAL DEL SEXENIO. UN BALANCE GENERAL.

Después de que se estatizó la banca comercial el 10. de septiembre de 1982, el régimen de José López Portillo se limitó a llevar a cabo aquellas medidas políticas y financieras que por lo menos afianzaran las expectativas de la sociedad en relación al adecuado manejo de las instituciones de crédito. Si bien la estatización de la banca abrió la posibilidad de que el Gobierno llevara a cabo una profunda reestructuración del sistema, y definir así su funcionamiento en torno a una nueva dimensión social, esto no fue así. El Ejecutivo Federal solamente envió a la Cámara de Diputados la iniciativa que reservaba al Estado la prestación del servicio de banca y crédito.

La coyuntura política en que se encontraba el régimen lopezportillista, pues tan sólo le quedaban tres meses para concluir su gestión, fue un factor que influyó para dejar a su sucesor la magna tarea de definir el papel de la banca. De hecho, el propio Ejecutivo reconoció que: "Cometería una imprudencia política imperdonable si tratara de organizar en forma definitiva el funcionamiento de la banca nacionalizada, pues esto corresponde a mi sucesor... este régimen sería irresponsable si avanzara más en una organización que está pendiente, una organización que estará en la responsabilidad de mejores manos que las mías..." 12

12 Citado por Carlos Tello en Tello, Carlos. "La nacionalización de la banca", op. cit., p. 161.

La reestructuración del sistema de banca comercial, no era un proceso simple, pues desbordaba los cauces meramente jurídicos, económicos y financieros, situándose en consecuencia en un tenso ámbito político. Los grupos económicos, que desde que el presidente José López Portillo expidió el decreto de expropiación bancaria se mostraron en desacuerdo, si bien lograron establecer un convenio político con el presidente electo Miguel de la Madrid, 13 no dejaron de ser una fuerza política, dadas las difíciles condiciones económicas, que obligaron al nuevo régimen a fijar una posición más clara en torno al futuro de la actividad bancaria.

Si bien la estatización de la banca comercial fue el punto nodal de la crisis económica y financiera del mes de agosto de 1982, su reestructuración involucró profundas transformaciones políticas y económicas, que a final de cuentas fueron una condición para impulsar el crecimiento económico del país.

Bajo el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que anunció el Ejecutivo Federal el primero de diciembre de 1982, se definió en principio el nuevo papel que jugaría la banca en medio de la profunda crisis económica por la que atravesaba el país, que de hecho implicó una medida profundamente política, pues se abrió la expectativa de que en su administración participaran los

13 Citado por Millán, René. " Los empresarios ante el Estado y la sociedad (Crónica de un sujeto social)", Siglo XXI, 1988, p. 157.

particulares. La banca comercial se situaba así, en el ámbito de la estrategia del Gobierno de la Madridista.

El PIRE, a pesar de ser un programa económico que respondía a los lineamientos de la carta de intención que el Gobierno de José López Portillo había firmado con el F.M.I., no dejó de ser un instrumento político para el nuevo régimen, debido a que en gran medida le permitió responder a las demandas de los grupos económicos. Por un lado, el programa contenía un conjunto de lineamientos que años antes habían sido sugeridos al Gobierno por aquéllos para hacer frente a los problemas estructurales de la economía; 14 de otro, en el marco de éste contexto, se definía una nueva actitud del Estado en torno a su participación en el desarrollo económico del país. De esta manera, el régimen de Miguel de la Madrid dejó bien clara su posición en torno a la forma de hacer frente a los problemas políticos y económicos que heredaba su administración.

De acuerdo con el PIRE, la reestructuración de la banca comercial se llevaría a cabo con el fin de canalizar eficientemente los recursos, sin embargo, dado que se pretendía estar bajo el régimen de economía mixta, su administración no sería una actividad exclusiva del Estado, lo que reforzó el propósito del programa del Gobierno de Miguel de la Madrid. Esta actitud del régimen, tuvo como objetivo recuperar la confianza de los grupos económicos.

14 Ibidem.

pues de otra manera, se podrían agudizar la especulación y fuga de capitales.

Durante el mes de diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid envió a la Cámara de Diputados dos iniciativas de reforma a la Carta Magna, que definieron el papel del Estado en relación a su actividad económica. Las modificaciones a los artículos 25 y 26 de la Constitución, establecieron la rectoría económica del Estado bajo el mecanismo de planeación democrática. Así, no sólo se involucraba la participación de la sociedad en el desarrollo del país, sino que se afianzó la participación de los grandes capitales, lo que reforzó, en consecuencia, las expectativas sobre el impulso que se le daría a la economía mixta.

A finales de ese año, se expide la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito con el carácter provisional. Entre algunos aspectos que destacan de esta Ley, se encuentran los relacionados a que la banca comercial apoyara eficientemente las actividades productivas del PIRE, así como su inclusión en el sistema nacional de planeación democrática y la apertura del capital accionario de los bancos a los particulares. 15

Así, los particulares podrían participar hasta con el 34 por ciento del capital accionario de los bancos, reservándose el Estado el 64 por ciento restante. A pesar de que con esta medida el Gobierno no perdía el control del
15 Javier Márquez, op. cit., p. 15.

sistema de banca comercial, si involucraba profundas intenciones políticas. Si bien hubo diferentes posiciones en torno a esta apertura accionaria, pues por un lado se consideraba que se desviaría de los objetivos de su estatización, para el régimen implicaba una medida que le permitiría reducir la incertidumbre financiera y sentar las bases para que la banca se siguiera situando en el centro de la actividad financiera y en el mecanismo de financiamiento más accesible para la sociedad.

A mediados del año de 1983, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se definió la actividad de las instituciones de crédito bajo la estrategia política de Gobierno de cambio estructural y reordenación económica. De acuerdo con esta política, se pretendía llevar a cabo un profundo proceso de reestructuración bancaria, bajo los criterios de rentabilidad y eficiencia, sin perder su dimensión social.

A partir de la línea de cambio estructural, la política de financiamiento representaba un mecanismo que vinculaba los aspectos cualitativos y cuantitativos, de los propósitos del Plan. En ella, la banca jugaba un papel relevante dado que había pasado a formar parte de los instrumentos de política económica del Gobierno. De tal manera que, los bancos se situaron como una de las vías para llevar a cabo profundas transformaciones económicas en función de la canalización de recursos que destina a las actividades productivas. Sin embargo, para cumplir con este propósito, y

dada la política de racionalización emprendida por el Gobierno, se emprendió la reestructuración del sistema bancario comercial.

Racionalidad estructural y rentabilidad económica, fue el mecanismo que el Gobierno puso en marcha para llevar a cabo la reestructuración de la banca comercial. Dada la crisis económica, estos criterios formaban parte de un programa más amplio, que se situaba en la estrategia política del régimen de Miguel de la Madrid.

Bajo el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, que determinó la política financiera del Plan, se definió el papel que debería de jugar la banca en el contexto de la estrategia de este último. Fue en torno a cuatro objetivos del PNF: fortalecimiento del ahorro, canalización efectiva del crédito, fortalecimiento del sistema financiero y reorientación de las relaciones con el exterior, que se situó el papel de la banca.

Con las líneas de política financiera ampliamente definidas bajo el Plan y el PNF, el Gobierno conjugó racionalidad, eficiencia y rentabilidad económica para llevar a cabo la reestructuración del sistema bancario comercial. La banca se situó como un mecanismo adicional de la política económica del régimen de Miguel de la Madrid, en apoyo a los objetivos del desarrollo nacional.

Bajo el criterio de racionalidad que sustentó el FIRE, el Gobierno de Miguel de la Madrid inició el proceso de reestructuración del sistema de banca comercial. Con el fin

de llevar a cabo un proceso más eficiente, a todas las instituciones bancarias se les caracterizó bajo el esquema de banca múltiple, con lo que las instituciones, que a la estatización de la banca operaban bajo el concepto de especialización, dejaron de tener sentido operativo.

El sistema bancario quedó integrado por 60 instituciones, sin embargo, ésta era una estructura demasiado grande para cumplir con los propósitos de racionalidad, eficiencia y competitividad a que hacía referencia el Programa Nacional de Financiamiento. De entrada, el sistema bancario se presentaba de una manera heterogénea; las instituciones no solo diferían en presencia y tamaño, sino que había una excesiva concentración. Considerando el papel de los bancos en función de su cobertura, se les clasificó en: Nacionales, Multirregionales y Regionales.

Al finalizar la gestión del presidente Miguel de la Madrid, la estructura bancaria quedó integrada por 18 bancos múltiples comerciales, de los cuales 6 que eran nacionales, 7 multirregionales y 5 regionales. Los bancos nacionales, que se caracterizaron por su vasta red de sucursales y por concentrar más del 70% del mercado, se constituyeron como la vanguardia del sistema. La introducción de sistemas automatizados en sus operaciones, les permitió llevar a cabo una profunda revolución en el desarrollo de sus instrumentos, lo que acentuó la competencia entre las instituciones bancarias, así como con respecto a otros

intermediarios financieros. Su presencia en otras capitales del mundo, fue un factor determinante para apoyar las operaciones de comercio exterior.

Los bancos multirregionales, que se caracterizaron por establecerse en aquellas regiones donde se concentra gran parte de la actividad económica nacional, se constituyeron como la reserva potencial del sistema, dado que su desarrollo propiciaría la integración del sistema financiero nacional.

Los bancos regionales, dada su identificación local en algunas ciudades del país, fueron el eje de la descentralización del sistema financiero y consecuentemente las instituciones más próximas a las necesidades de la sociedad.

Con el propósito de impulsar a la banca múltiple, el Gobierno llevó a cabo una profunda revolución de los servicios, la cual consistió en la introducción de nuevos instrumentos financieros. Esto de hecho, fue uno de los grandes logros del Gobierno, que rompieron con las expectativas de que la banca bajo la administración del Estado, estaría expuesta a una posible quiebra, dado el manejo ineficiente con que se conducían algunas empresas paraestatales.

A pesar de que se desincorporaron del sistema bancario aquellas empresas financieras como por ejemplo, aseguradoras, casas de bolsa, etc., la banca siguió siendo el promotor central de la actividad financiera. La banca

múltiple, en la esencia de su concepto, tenía la opción de participar en el financiamiento de actividades productivas, de ahí su importancia en el centro de la actividad económica.

A pesar de las difíciles condiciones económicas a que se enfrentó el régimen de Miguel de la Madrid, la banca múltiple se consolidó estructuralmente, y contribuyó a los objetivos nacionales. Su participación en el fortalecimiento del ahorro, vía captación, si bien no fue favorable, tampoco fue del todo negativa. 17 En esta situación contribuyeron aspectos como el crecimiento económico, la inflación y la participación y desarrollo de otros intermediarios financieros.

Por lo que se refiere a la canalización de recursos hacia aquellas actividades prioritarias para el desarrollo nacional, como por ejemplo a los sectores económicos y social, la banca se constituyó como el instrumento más próximo a la sociedad, 18 dada la diversificación y diferenciación de servicios que impulso el Gobierno, de tal manera que se generó un sistema bancario más competitivo, así como con respecto a otros intermediarios.

16 Véase. Tello, Carlos (coord.) " México: Informe sobre la crisis (1982-1988), U.N.A.M., México, 1989, 536 pp. "

17 Cfr. Asociación Mexicana de Bancos. " La banca mexicana en transición. Retos y perspectivas. " Comercio Exterior , (México, D. F.),supl. del Vol. 41: 1991, núm. 2, pp. 44; y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. " Reestructuración del sistema financiero ". F.C.E., México, 1988 (Colección cuadernos de renovación nacional, VII), 176 pp.

18 Ibidem.

El Estado no sólo demostró ser el agente financiero más importante del desarrollo nacional, sino también el generador de un sistema financiero más competitivo, con los consecuentes beneficios a la sociedad, dado el sentido que por sí mismo lleva implícito. Esta tendencia se acentuó aún más en el último año del Gobierno de Miguel de la Madrid, debido a que la economía empezó a mostrar rasgos de estabilización.

En el siguiente capítulo estudiaremos a la banca múltiple comercial, en el contexto de un esquema de desarrollo, que continuó con las reformas económicas iniciadas en 1982.

**5. LA BANCA COMERCIAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE
CARLOS SALINAS DE GORTARI .**

LA BANCA COMERCIAL DURANTE EL GOBIERNO
DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI

Al concluir la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el país se encontraba inmerso en una transición de profundas reformas económicas, las cuales fueron producto de un proceso de cambios estructurales que se iniciaron en 1982 bajo el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

En esta situación, el Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, instrumentó una estrategia política de desarrollo que no sólo continuó con dicho proceso sino que promovió su consolidación bajo los principios de productividad y racionalidad.

Esta idea, que involucró a todos los ámbitos y agentes económicos, se volvió una condición para impulsar aquellos mecanismos más eficaces que le permitieran al país incrustarse a un nuevo orden económico mundial, caracterizado por la globalización de los mercados y la universalización de los servicios financieros.

La estrategia de modernización, como la denominó el régimen, en lo general se caracterizaría por dejar a los particulares la iniciativa en la explotación de las actividades productivas, de tal manera que el Estado, sin perder su actitud regulativa, se abocó a propiciar mejores condiciones de desarrollo.

En este contexto, el Gobierno reestableció el régimen mixto en la propiedad de la banca comercial, con lo que los

particulares pudieron llevar a cabo dicha actividad. Sin embargo, la medida tuvo profundos matices políticos, pues el Estado deja de ejercer dicha actividad para ser más eficiente en la atención del desarrollo social.

En el siguiente capítulo no se pretende hacer un estudio exhaustivo de la llamada privatización de la banca, sino más bien destacar aquellos aspectos políticos y económicos que fueron determinantes para que el Gobierno haya tomado dicha medida y que continuaran propiciando su transición estructural.

En el primer apartado se abordan aquellos aspectos políticos y económicos que caracterizaron a la estrategia de modernización, de tal manera que se establece un entorno general de la perspectiva que se le presentó a la Banca. En el segundo apartado, se destacan aquellos aspectos bajo los cuales el Gobierno privatizó la banca comercial.

5.1. LA BANCA ANTE LA POLITICA DE MODERNIZACION ECONOMICA DEL GOBIERNO, 1989-1994.

Al inicio de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, la situación económica se encontraba relativamente estable, pues estaba sustentada en el acuerdo de un convenio político que se suscribió entre el Gobierno y los sectores social y económico del país. A través de la firma del Pacto de Solidaridad Económica y consecuentemente de la política económica que se instrumentó a su alrededor, se logró detener el crecimiento inflacionario que para mediados de 1987 parecía incontrolable.

En esta situación, al nuevo Gobierno se le presentó la posibilidad de continuar con un proceso de reformas estructurales de la economía, iniciadas durante la gestión de Miguel de la Madrid, sin riesgo de generar incertidumbre social que violentase la consolidación de un nuevo esquema de desarrollo influido por la competencia, cada la globalización de los mercados internacionales.

Como consecuencia del convenio político que se acordó en diciembre de 1987, con el fin de contener los altos niveles de inflación, pues tan sólo en ese año se registró en 159.2%,¹ se abrieron nuevas expectativas para el desarrollo nacional. Ante el estancamiento económico que se registró en el sexenio de Miguel de la Madrid, dado que

1 Asociación Mexicana de Bancos. "La banca mexicana en transición. Retos y Perspectivas". Comercio Exterior. (México, D.F.), supl. del Vol. 41: 1991, núm. 2. 9. 13.

durante su gestión el PIB creció tan solo a una tasa anual de por debajo del uno por ciento, 2 se requería de la instrumentación de una política económica que no sólo revitalizara el crecimiento económico del país, sino que respondiera a un nuevo orden económico mundial. 3

En efecto, ya desde 1983 el Gobierno, bajo el Programa Inmediato de Reordenación Económica, después a través del Pacto de Aliento y Crecimiento y finalmente mediante el Pacto de Solidaridad Económica, se había propuesto superar la crisis económica y financiera, que impedía llevar a cabo aquellas transformaciones estructurales, que propiciarán las condiciones para impulsar el desarrollo nacional. Si bien bajo la estrategia política del régimen de Miguel de la Madrid, se establecieron los lineamientos para impulsar las transformaciones cualitativas del desarrollo, los desequilibrios económicos, expresados en altos niveles de inflación, obstaculizaron los objetivos del Gobierno.

A pesar de las difíciles condiciones económicas, el régimen de Miguel de la Madrid no dejó de instrumentar aquellas políticas que por lo menos estimularan las actividades productivas. Así, una de las cuestiones que de

2 " Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 ", Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, p. 9.

3 Véase Lewis, W. Arthur. " Evolución del orden económico internacional ", El Colegio de México, México, 1980 (Jornadas, 92). 91 pp.; y, EFrench-Davis, Ricardo y Ernesto Tiróni (comp). " Hacia un nuevo orden Económico Internacional. Temas prioritarios para América Latina ", F.C.E., México, 1986 (1a. reimpr. de la 1a. ed. de 1981). 305 pp.

alguna manera cubrieron dicho objetivo fue la incorporación de los capitales privados a aquellas actividades económicas en las que el Estado venía participando activamente.

La participación de los particulares en algunas áreas en las que el Estado tenía acción directa, abrió las expectativas de un nuevo esquema de desarrollo. De esta manera, se estableció una nueva relación Estado-sociedad, que en lo fundamental se caracterizaría por dejar a esta última la iniciativa en el desarrollo de los procesos productivos.

Bajo una situación económica relativamente estable, fundada en los convenios de concertación política, pues al finalizar 1988 la inflación se situó en un 51.7%⁴, el Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se propuso puntualizar en el cambio estructural, bajo la estrategia política de modernización.

Esta, que en el ámbito económico estableció incrementar los niveles de crecimiento, implicó una profunda transformación del Estado, que fundamentalmente obedeció a un nuevo proceso de acumulación mundial. Así, la estrategia del Gobierno respondió a un proceso económico más dinámico influido por el desarrollo de nuevas tecnologías.

En esta situación, el Estado se ubicó como el punto de referencia de la estrategia política del régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari, para impulsar aquellos

4 Informe de Ejecución 1989. P.N.D., Poder Ejecutivo Federal, S.P.P., México, 1990, p.25.

cambios cualitativos que propiciaron las condiciones para responder a las exigencias de un esquema económico internacional basado en las desregulaciones y la competencia.

México se insertó así, en un ámbito internacional caracterizado por las desregulaciones, la competencia y el avance tecnológico. De ahí la necesidad impostergable de delimitar con exactitud la participación económica del Estado en el desarrollo nacional. Se trató de hecho, de definir aquellas actividades económicas que son de interés social, para no dejar al libre juego del mercado aquellos aspectos cualitativos de interés general.

La estrategia del nuevo Gobierno, implicó una redefinición en la relación Estado-sociedad, que de hecho parte de aquél, en su propósito de hacer más congruentes los aspectos del desarrollo nacional con las necesidades de una población en constante crecimiento, que se ha enfrentado a múltiples carencias producto de la crisis económica de los años setenta y ochenta. Fue, de acuerdo con los objetivos del Gobierno, regresar a los principios esenciales de la Constitución: igualdad de oportunidades en el desarrollo de la población.

La modernización se situó como el instrumento del Gobierno para impulsar aquellos cambios que le permitieron al país no sólo ajustarse a un nuevo orden económico internacional, sino propiciar las condiciones para cubrir aquellos rezagos sociales que desde el desarrollo

estabilizador se empezaron a manifestar, como consecuencia de la instrumentación de una política económica cuyo único objetivo fue mantener el crecimiento económico y así sentar las bases del desarrollo "ex post".

Dado que la estrategia del nuevo régimen implicó una redefinición del Estado frente a la sociedad, el Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari llevó a cabo su política bajo cuatro objetivos: 5

1. La defensa de la soberanía y la presencia de los intereses de México en el mundo.
2. La ampliación de la vida democrática.
3. La recuperación económica con estabilidad de precios.
4. El mejoramiento del nivel de vida de la población.

De principio, el Estado replanteó su acción en el ámbito interno, con el fin de establecer las fronteras a aquellos factores provenientes del exterior, consecuencia de un nuevo esquema de competencia económica del país. De este modo se establecieron aquellos lineamientos para llevar a cabo la transformación económica del Estado, es decir la estrategia no podía soslayar aquellos aspectos políticos, que son los que le dan sentido al desarrollo nacional.

Sin embargo, fue en el ámbito económico donde la estrategia de modernización representó un medio para llevar a cabo aquellas transformaciones cualitativas que permitieron mejores condiciones de desarrollo social. Con 5 " Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 ", op. cit.

base en la recuperación económica con estabilidad de precios, así como en la transformación del Estado que va desde su actitud regulativa hasta su participación directa en la economía vía empresas públicas, el Gobierno se propuso alcanzar al final del sexenio un crecimiento económico de alrededor del 6 por ciento y reducir la inflación a un nivel competitivo internacional que es del 5 por ciento. 6

Para cumplir en su propósito, se establecieron tres líneas de estrategia: 7

1. Estabilización continua de la economía.
2. Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y,
3. Modernización económica.

La estabilización continua de la economía, que implicó reducir los niveles de inflación con el fin de establecer las bases de un desarrollo social más equilibrado tuvo como medio un manejo más eficaz de la política fiscal, por un lado en términos de eficiencia (ingresos); y de otro, de racionalidad (gasto). Asimismo, se basó en una política de concertación (pactos) entre Gobierno y los sectores social y económico. Si bien esto contribuyó a fortalecer las actividades productivas, sólo se pudieron desarrollar con el apoyo de mecanismos financieros capaces de generar altos niveles de ahorro que de alguna manera respondieron al crecimiento económico, sin riesgos de generar inflación.

6 Ibidem. p. 56.

7 Ibidem.

En consecuencia, el crecimiento económico del país, meta de la estrategia de modernización, tuvo como premisa básica el fortalecimiento del ahorro interno y externo. De hecho, uno de los propósitos del Gobierno, según el PND, para ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva es la reducción de transferencias de divisas al exterior, así como una instrumentación adecuada de la política monetaria y crediticia que incidiera de manera eficaz en el sistema financiero para impulsar las actividades productivas.

Fue en torno al fortalecimiento del ahorro, que la recuperación económica tuvo uno de sus medios. En lo interno, uno de los instrumentos para la consecución de este fin fue el sistema financiero. Particular atención merecieron las políticas en relación al sistema de banca comercial, dado que durante la década de los años ochenta se situó como uno de los medios más próximos de financiamiento de la sociedad, que de hecho reflejaron las necesidades de recursos de la economía nacional.

Con el fin de contar con mecanismos financieros más eficientes que respondieron a un nuevo orden económico mundial, el Gobierno se propuso llevar a cabo la modernización del sistema financiero mexicano. Esta, en relación al sistema de banca comercial, se llevó a cabo mediante la instrumentación de las siguientes líneas de acción.

1. Aumentar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca, ya que la viabilidad y eficiencia de cada institución serán fundamentales para que la banca múltiple enfrente con éxito el reto de un entorno financiero crecientemente competitivo, cambiante y tecnológicamente avanzado;

2. Examinar cuidadosamente la reglamentación relativa a banca y crédito..., para garantizar el sano y eficiente funcionamiento de los mercados y el control del sistema con la autonomía de gestión y la flexibilidad necesaria para su crecimiento y adecuación a las nuevas condiciones económicas y financieras;

3. Articular mejor las funciones del sistema bancario con la de los intermediarios financieros no bancarios; entre otras cosas, se dotara a cada uno de ellos de los elementos legales y reglamentarios necesarios para su mejor desempeño en el ámbito de su competitividad, y se promoverá una mayor complementariedad, evitando duplicidades".⁸

De esta manera el Estado no sólo estableció las bases para buscar mecanismos financieros más eficientes que responderan a las necesidades de la globalización de los mercados internacionales, sino que abrió la posibilidad de llevar a cabo una profunda reestructuración del sistema bancario comercial, en el marco de la competencia y desarrollos tecnológicos propios del dinamismo de la universalización internacional de los mercados financieros.

⁸ Ibidem. p. 67.

5.2. LA PRIVATIZACION DE LA BANCA COMERCIAL, 1990.

El Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se planteó el objetivo de llevar a cabo una profunda transformación del desarrollo nacional mediante la estrategia de modernización, que en lo fundamental se sustentó en una mínima participación del Estado en la economía, así como en los principios de mayor competitividad de los mercados internacionales.

En el ámbito financiero, la estrategia tuvo un profundo impacto, dadas las medidas que se tomaron en relación al sistema de banca comercial. Se trató de un proceso de desregulación, que de hecho significó menor participación del Estado en el funcionamiento de los mecanismos financieros.

De acuerdo con la estrategia del Gobierno, que implicó cambios y modificaciones en las relaciones sociales de producción, se requería de un sistema financiero más eficiente que se ajustara a las necesidades de la competencia e integración de los mercados financieros internacionales. Bajo esta perspectiva, la transformación fue una condición necesaria para que el país se insertara en un panorama internacional basado en el desarrollo de nuevas tecnologías, que de manera directa inciden en el dinamismo de las economías mundiales.

En esta situación, la actividad financiera del Estado cobró especial relevancia dado que tenía bajo su administración uno de los mecanismos financieros más

importantes y más próximos a las necesidades de la sociedad: la banca comercial.

Si bien prácticamente durante la administración de Miguel de la Madrid, la banca se consolidó estructural y operativamente, es al final de su gestión, en 1988, que empieza a ocupar un lugar más eficiente en el desarrollo nacional, a consecuencia de la mejoría económica basada en el Pacto de Solidaridad Económica. A partir de este año, la banca empieza a consolidarse financieramente.

La actividad bancaria del Estado se fue haciendo más eficiente en relación a otros intermediarios financieros, como por ejemplo las casas de bolsa. De hecho algunas reformas que el Gobierno promovió, le dieron un carácter más competitivo frente a aquéllas.

Así, el Gobierno empezó a promover un sistema bancario más eficiente y competitivo, en el que la estabilización de la economía jugó un papel relevante. En efecto, bajo el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, de recuperación económica y estabilidad de precios, la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari instrumentó una política económica que le permitió reducir los niveles de inflación de 51.7% al 19.1 al finalizar 1989.⁹ Esto, que de alguna manera reduce la incertidumbre de la sociedad, contribuyó a dinamizar los mecanismos financieros; de ahí entonces, que la banca comercial haya empezado a adquirir una posición diferente a la de los años anteriores.

9 " Informe de Ejecución 1989. P.N.D. ", op. cit., p. 25.

En esta situación, la banca comercial mejoró su actividad financiera. Más aún, dada la desregulación que se empezó a llevar a cabo a partir de 1988. "Las modificaciones... se complementan de manera clara con la iniciativa de reformas a la Ley bancaria que se plantearon en diciembre de 1989, por la cual se establece un crecimiento considerable de autonomía de gestión de las instituciones bancarias; éstas son relevadas de obtener metas de captación y financiamiento, pasando a regularse con el objetivo de obtener utilidades" 10

En el contexto de la estrategia de modernización, que en el ámbito financiero instrumentó el Gobierno, vía desregulación, para finales de 1989 la banca múltiple registró altos niveles de captación y financiamiento en relación a 1988. La universalización de los mercados financieros internacionales, así como la globalización económica mundial, fueron aspectos determinantes en la estrategia del Gobierno.

En este escenario mundial, el 2 de mayo de 1990, el presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari, envió una iniciativa de reforma a la Cámara de Diputados con

10 Ejea, Guillermo, Celso Garrido (et. al.). " Mercado de valores, crisis y nuevos circuitos financieros en México, 1970-1990 ", U.A.M., México, 1991 (Con un ensayo de Antonio Gutiérrez Pérez: La evolución de los mercados bursátiles en los ochenta. Una perspectiva internacional), p.117-118.

el propósito de reestablecer el régimen mixto en la propiedad del servicio de banca y crédito. 11

Concluyó de esta manera un proceso de reformas estructurales que se iniciaron durante la administración de Miguel de la Madrid. Por el importante papel que la Banca Comercial desempeña en la economía, la medida no debió tomarse como una simple desincorporación de empresa pública, pues se trata de todo un sistema que incide de manera directa en el desarrollo del país. La medida, sin embargo, volvió a ser un medio para redefinir el compromiso del Estado con la sociedad. Según la iniciativa, la propuesta se sustenta en:

"Primero: La impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

Segundo: El cambio profundo del país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca.

Tercero: El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando, privilegios y abusos". 12

11 "Iniciativa presidencial para restablecer el régimen mixto de banca y crédito", el Mercado de Valores (México, D.F.), mayo: 1990, núm. 10.

12 Ibidem., p. 4.

Con la venta de la participación accionaria del Estado en la banca comercial, pues los particulares conservaban el 34%, el Gobierno se allegó recursos para dotar a la sociedad de más beneficios.

En junio de 1990 el Congreso aprobó la iniciativa, concluyendo así, un ciclo financiero con profundas dimensiones políticas. La devolución del 34% de las acciones en 1982, la consolidación estructural de la banca bajo la dirección del Estado, la desregulación del sistema bancario, son todos aspectos que implicaron un reacondo del sistema político y económico.

Si bien la estatización de la banca en 1982 y después la privatización en 1990, responden a circunstancias en extremo diferentes, no dejan de tener un sentido político, pues están estrechamente vinculadas con la idea de Estado; en ambas situaciones, la sociedad ha sido el fin. Con la privatización de la banca en 1990, se cerró un círculo de correspondencia entre Estado y sus medios para propiciar mejores condiciones de desarrollo.

Así, ante las expectativas de una apertura comercial a gran escala (Tratado de Libre Comercio), el Estado dejó a los particulares el desarrollo del sistema bancario con el fin de que apoyara de una manera más eficiente el financiamiento de las actividades productivas, con lo que se pretendió incrementar la competencia de la economía nacional en los mercados internacionales.

Bajo esta perspectiva, el Gobierno estableció aquellos lineamientos que las instituciones bancarias debieron de seguir en el marco de la estrategia de modernización:

"Primero: Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo, capaz de captar mayores volúmenes de ahorro. Así como canalizar el crédito oportuno y suficiente en la inversión productiva.

Segundo: Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con lo que se alienta la inversión en el sector y se impiden fenómenos indeseables de concentración.

Tercero: Vincular la aptitud en calidad de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización.

Cuarto: Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.

Quinto: Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.

Sexto: Procurar obtener un precio justo por las instituciones.

Séptimo: Lograr la confirmación de un sistema financiero balanceado.

Octavo: Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias, así como evitar la conformación de grupos

financieros industriales, ya que éstos concentran el ingreso y pueden promover un uso ineficiente de recursos". 13

Si bien la medida tuvo un propósito eminentemente social y económico, no dejó de haber riesgos que obligaron al Estado a mejorar sus sistemas de regulación, a fin de evitar prácticas de concentración y centralización, que pudieran derivar en conflictos financieros de gran envergadura como sucedió en 1982.

Las vinculaciones entre empresas de servicios e industria de la transformación, a pesar de estar específicamente reguladas, pueden romper con el marco normativo, dado que bajo el actual esquema económico, las fuerzas del mercado financiero pueden influir para que se rebasen aquellos límites de inversión establecidos en la Ley de Instituciones de Crédito, causando graves implicaciones al desarrollo nacional.

13 "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994". Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en Diario Oficial de la Federación, 17 de diciembre 1990.

CONCLUSIONES.

En México, el Estado tiene en la Constitución de 1917 los fundamentos básicos que determinan su actuación en el desarrollo nacional. El carácter rector con que lo dotó el constituyente de 1917, es consecuencia de su naturaleza histórica que se acentúa durante las últimas décadas del siglo XIX. Las presiones de que fue objeto durante esos años, a la luz de un régimen político cuyo único propósito era conseguir la reproducción del capital privado con el fin de impulsar el crecimiento económico del país, fueron generando factores de orden político, económico y social, que se manifestaron abiertamente en el movimiento armado de 1910.

Como se pudo observar en la investigación, el documento Magno recoge un cúmulo de problemas políticos y económicos, que antes que ser una realidad, se debían concretizar para establecer vínculos de acción política más efectivos que tuvieran un beneficio colectivo, en un contexto internacional prácticamente moderno.

Si bien la Constitución es un instrumento eminentemente político, también tiene un sentido económico, pues representa un programa de acción que determina de una manera precisa, los cauces del desarrollo nacional.

En este contexto, la Carta Magna se ha venido ubicando como el eje del desarrollo nacional, pues si bien representa un proyecto inacabado, es una forma de vida, de convergencia nacional con una profunda carga ideológica.

En la Constitución de 1917, no sólo se establecieron aquellos cauces políticos que determinaron el desarrollo nacional, sino que también se reservaron o se establecieron instituciones que garantizaran de una manera efectiva el proyecto de Nación. La institución de crédito, que la Constitución dejó bajo la dirección del Estado, fue un aspecto que situó a este último como el máximo conductor y regulador de las relaciones económicas y sociales. La participación del Estado en la economía representa así, el sometimiento de las actividades productivas a los beneficios colectivos. Esta idea permea todos los ámbitos políticos, económicos y sociales, por lo que cada día se establecen mecanismos más eficientes en la consolidación de una sociedad más demandante de garantías.

En el ámbito financiero podemos señalar que, la participación del Estado ha estado fuertemente comprometida con la sociedad. Después de casi cincuenta años en que los particulares explotaron la actividad crediticia sin ningún beneficio para la sociedad, el constituyente de 1917 reservó al Estado la institución de crédito. Al vincularse los ámbitos económico y financiero, el Estado adquiere un papel preponderante en el desarrollo nacional, dado el impacto que tiene la influencia del financiamiento en las actividades productivas, así como la circulación monetaria en la reproducción del capital.

Se establece así, un correspondencia entre el control crediticio y el desarrollo nacional, en función de los

intereses colectivos. No sólo se determinó el carácter rector del Estado, sino que se redefinieron las relaciones entre este último y la sociedad, que en gran medida respondieron a una demanda de esta. En consecuencia, el papel que desempeña el Estado en materia financiera, es consecuencia de un proceso histórico; se trata de hecho, de establecer aquellos mecanismos más sólidos que permitan un equilibrio social.

Con base en estos fundamentos, el Estado actúa desde diversos ángulos en el desarrollo nacional. En el ámbito económico y financiero, dada la corresponsabilidad que se generó desde su origen, su posición ha estado orientada por las determinaciones que le fija la dinámica social, así como de aquellos factores de orden externo que en cierta forma inciden en la instrumentación de aquellas políticas más adecuadas para el desarrollo nacional. De esta forma, la evolución del sistema financiero obedece no sólo a un proceso histórico que tiene su fundamento básico en la Constitución, sino a un impulso que procede del Estado. La institución del crédito se ubica así, en una profunda dimensión histórica, política, social y económica.

El sistema financiero y en particular la banca comercial, resulta una actividad que está situada en el desarrollo de la misma sociedad. La constante adecuación de que ha sido objeto en diversos momentos, es resultado de las condiciones coyunturales que se generan en el marco de acción del propio Estado. De ahí, que el Gobierno ha

instrumentado aquellas políticas que, por un lado, garantizan el desarrollo de la sociedad, y de otro, preserven aquellas instituciones que respondan a las necesidades de la sociedad a la que sirven.

Hemos observado que entre los años 1970-1990, se acentuaron las modificaciones en el funcionamiento institucional de la banca comercial. Las propias fuerzas sociales, así como la aparición de nuevos agentes financieros internos y externos, obligaron al Estado a buscar mecanismos más eficientes de financiamiento que respondieran a las necesidades del desarrollo nacional.

Los cambios sustanciales que se han llevado a cabo en el sistema de banca comercial, son de hecho, una forma que demuestra como el Estado interviene ante la necesidad de ordenar y encauzar la actividad que llevan a cabo los agentes económicos y financieros. En otras palabras, el Estado tiene como único propósito resolver aquellos conflictos que pudieran derivar en el debilitamiento de las estructuras financieras, de tal manera que orienta su actividad con el fin de propiciar condiciones mínimas que permitan el adecuado desarrollo del sistema bancario comercial.

La estrategia política que el Gobierno instrumentó durante los últimos veinte años, es consecuencia de las cambiantes condiciones a que se ha enfrentado la sociedad. La banca comercial se sitúa en ese ámbito dada la creciente participación de la aparición de nuevos agentes económicos y

financieros que se acentuaron durante el periodo de desarrollo estabilizador.

De esta manera, la banca comercial entró en un largo periodo de transición operativa y estructural, que por un lado, obedece a la instrumentación de esquemas de desarrollo alternativos a las necesidades del país; de otro, a la más amplia participación de los sectores económico y social. Las modificaciones a la Carta Magna de 1917, en 1982 y 1990, en relación a la banca, han reflejado en toda su magnitud esta idea.

Dado que el objetivo del Gobierno es vincular los aspectos anteriores, en la instrumentación de su estrategia, esta ha tenido como único fin mantener las instituciones de crédito. Las prácticas especulativas de que fue objeto la banca comercial y ante la incertidumbre que se generó entre la sociedad, permitieron al Estado intervenir en la consolidación del sistema bancario.

Las modificaciones en el sistema bancario comercial no se han presentado como un aspecto aislado en la actitud del Estado, sino que forman parte de la naturaleza histórica de este último, es decir, de la necesidad de buscar nuevas formas de financiamiento que se presenten como alternativas al agotamiento de un esquema de desarrollo. La actitud del Estado en consecuencia, ha respondido más a su propia naturaleza histórica, que ha aspectos ideológicos coyunturales, pero si en menor medida, a factores de orden externo.

El sistema de banca comercial se insertó como una actividad de amplias dimensiones sociales, políticas y económicas, sustentadas en la estrategia política de Gobierno. Su dirección ha estado en todo momento fijada por las condiciones naturales de su ámbito, de ahí podemos observar su larga transición. Si bien, en relación a su actividad se han presentado acciones de parte del Gobierno que han propiciado modificaciones en su funcionamiento y en su administración, éstas fueron consecuencia de la acumulación de un conjunto de factores históricos, que de hecho han contribuido a su consolidación.

Hoy día, el Gobierno instrumentó una estrategia política que en gran medida se orienta por un nuevo esquema internacional, pero que internamente busca la consolidación de un proceso de desarrollo iniciado en 1982. En esta situación, el Estado se ha expresado como el máximo rector de esa estrategia, dado el dinamismo que ha adquirido en la búsqueda de aquellos cauces que nos permitan ajustarnos a un nuevo orden económico internacional.

Sin embargo, la actitud que tomó el Estado en relación a la desincorporación del sistema de banca comercial, si bien no soslaya factores sociales, produce incertidumbre en la consolidación y evolución del sistema financiero en su conjunto. En efecto, ante la apertura económica que se pretende llevar a cabo con los Estados Unidos y Canadá, la integración de los mercados financieros es un aspecto que adquiere un alto significado político, dada la ir

fluencia que tiene el crédito en el desarrollo nacional. Involucra de hecho, la soberanía nacional.

En este contexto, y ante las expectativas que se presentan, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer la rectoría del Estado en materia financiera. La constante revisión de la normatividad bancaria en lo relativo a la participación extranjera, es una condición insoslayable para preservar la soberanía de la institución de crédito nacional.

- Orientar las acciones del Estado, hacia aquellos aspectos cualitativos del sistema de banca comercial. A través del establecimiento de sistemas administrativos eficaces, que regulen la conducta de las instituciones de crédito en la atención a la sociedad, se podrán promover servicios con calidad, lo que contribuirá a consolidar las instituciones nacionales.

El análisis de la banca comercial en el contexto de las estrategias políticas y económicas de Gobierno que se han instrumentado durante los últimos cuatro sexenios, resultó ser una tarea compleja, debido a que fue imposible soslayar múltiples factores políticos y económicos que están estrechamente vinculados con su actividad. Sobre todo, a consecuencia de la influencia que adquirió en el desarrollo nacional, durante la década de los años sesenta.

El presente documento queda pues, como un testimonio más de la evolución del sistema bancario mexicano.

POST SCRIPTUM.

La venta y transferencia de las instituciones que comprenden la banca múltiple comercial, se inició en 1991. Con este fin se creó el Comité de Desincorporación Bancaria dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Comité se integró con representantes de las instituciones reguladoras del sistema financiero mexicano, así como de aquellas otras personas físicas o morales, que por su experiencia en la materia contribuyeran a llevar a cabo un proceso de desincorporación en forma eficiente.

De acuerdo con las facultades que se otorgaron al Comité, se encargó de expedir las convocatorias donde se establecieron las bases que deberían de seguir los particulares para adquirir los paquetes accionarios, ya sea bajo la modalidad de grupos financieros o de inversionistas independientes. Con este propósito, el Gobierno estableció los lineamientos que el Comité debería de seguir para llevar a cabo un proceso que respondiera a las nuevas expectativas del desarrollo nacional, como por ejemplo:

"I. Conformar un sistema financiero más eficiente, y competitivo;

1 Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, y crea el Comité de Desincorporación. Diario Oficial de la Federación del 5 de septiembre de 1990.

II. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración;

III. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización;

IV. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos;

V. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones;

VI. Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una evaluación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos;

VII. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado, y

VIII. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias".

Con base en estos lineamientos, la desincorporación bancaria se llevó de acuerdo a las bases que el Comité fijó en las convocatorias de subasta. El proceso de venta y transferencia se inició en el mes de junio de 1991 y concluyó en julio de 1992.

De los 18 bancos que comprenden el sistema de banca comercial, 13 fueron adquiridos por grupos financieros y 5 por inversionistas independientes (Véase cuadro 1). Cabe

destacar que los capitales bancarios se encuentran distribuidos entre 130 mil inversionistas. 2

Por la venta de los activos, el Gobierno recibió alrededor de 38 billones de pesos. 3 A pesar de que pretendió vender la totalidad de su participación accionaria, sigue conservando un 8.8 por ciento del capital, lo que según estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, equivale a cinco billones de pesos. En total, el Gobierno espera obtener alrededor de 43 billones de pesos, los que continuarán siendo destinados a obras de beneficio social, así como a disminuir la deuda pública interna.

En las actuales condiciones de desregulación que ha impulsado el Gobierno con el fin de promover la competencia entre el sistema bancario, existen diferencias entre las instituciones de crédito que rompen con la idea de equilibrio y competencia. La concentración bancaria que sigue predominando en el sistema, así como la integración de grupos financieros, son aspectos que obligan a aquellos inversionistas que no están integrados financieramente, a buscar mecanismos que les permitan adecuarse a las condiciones de la competencia.

Si bien, dada la conformación del sistema bancario, la tendencia es hacia la banca universal, es decir aquella donde bajo un mismo techo se prestan todos aquellos

2 El Financiero, 17 de julio de 1992.

3 Estimaciones monetarias expresadas en pesos hasta 1992.

servicios financieros, incluyendo los de arrendamiento, factoraje, fianza y de seguro, aquellas instituciones de menor tamaño o que todavía no están integradas a un grupo, tienen que buscar mecanismos a través de los cuales puedan penetrar en forma oportuna en el mercado financiero. La especialización, dentro de la universalización, se presenta como una de tantas alternativas. En efecto, si un banco de tamaño relativamente pequeño se especializa, tendrá más opciones de competencia.

La situación, sin embargo, es aún más incierta, pues ante una apertura comercial a gran escala, vía acuerdo de libre comercio que se pretende llevar a cabo con Canadá y Estados Unidos, se presenta el enorme reto para los bancos nacionales de generar nuevas tecnologías, que les permitan responder a la universalización financiera y a la globalización internacional.

A pesar de que es demasiado rápido para hacer una evaluación del funcionamiento de la banca comercial bajo la administración de los particulares, es necesario señalar que cuentan con las mejores condiciones de estabilidad económica y por ende de menor incertidumbre, que les permite desarrollar nuevas tecnologías y empezar a consolidar sus servicios financieros, ya sea dentro de la universalización o por el camino de la especialización.

La generación de una amplia competencia que permita evaluar la actividad del sistema bancario bajo un nuevo esquema de desarrollo mundial, seguirá estando pendiente.

sobre todo ante el anuncio que recientemente hizo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de que en este año se otorgarán nuevas autorizaciones para el establecimiento de bancos. 4

El 17 de mayo de 1993, el presidente de México Lic. Carlos Salinas de Gortari, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la constitución para dotar de autonomía al Banco de México. Sin duda alguna este es un hecho relevante, dada la importancia que dicho organismo tiene en el desarrollo del sistema bancario y en la evolución de la economía. Asimismo, porque de esta manera parece concluir un proceso de reformas financieras, que están estrechamente vinculadas con un nuevo esquema de acumulación capitalista mundial.

4 El Economista, 12 de febrero de 1993.

CUADRO 1

BANCO	FECHA DE ASIGNACION	COMPRADOR
MERCANTIL	JUN./91	PROBURSA
BANPAÍS	JUN./91	MEXIVAL
CREMI	JUN./91	R. GÓMEZ
CONFÍA	AGO./91	ABACO
BANCO DEL ORIENTE	AGO./91	MARGEN
BANCRESER	AGO./91	R. ALCÁNTARA
BANAMEX	AGO./91	ACCIVAL
BANCOMER	OCT./91	VAHSA
BCH	NOV./91	CARLOS CABAL
SERFÍN	ENE./92	OBSA
COMERMEX	FEB./92	INVERLAT
BANCO MEXICANO	MAR./92	INVERMÉXICO
ATLÁNTICO	MAR./92	GBM
PROMEX	ABR./92	FINAMEX
BANORO	ABR./92	ESTRAT. BURSÁTIL
BANORTE	JUN./92	MASECA
INTERNACIONAL	JUN./92	PRIME
BANCEN	JUN./92	MULTIVA

FUENTE: ALTO NIVEL, AGOSTO DE 1992.

BIBLIOGRAFIA BASICA.

Acosta Romero, Miguel. "Derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano", 3a. ed., actu., Porrúa, México, 1986, 823 pp.

Acosta Romero, Miguel. "La banca múltiple", Porrúa, México, 1981, 310 pp.

Aguilar M., Alonso. "Estado, capitalismo y clase en el poder en México", 2a. ed., Nuestro Tiempo, México, 1985, 243 pp..

Aguilar M., Alonso, Fernando Carmona et. al. "La nacionalización de la banca. La crisis y los monopolios", 3a. ed., Nuestro Tiempo, México, 1985, 232 pp.

Alvarez, Alejandro. "La crisis global del capitalismo en México 1968-1985", Era, México, 1988 (1a. reimpr. de la 1a. ed. de 1987) 178 pp.

Angeles, Luis. "Crisis y coyuntura de la economía mexicana", 5a. ed. El Caballito, México, 1987, 180 pp.

Banco de México, "Informe Anual 1976", México, 1977, 172 pp.

Banco de México. "Informe Anual 1982", México, 1983, 274 pp.

Barrera Graf, Jorge. "Nueva legislación bancaria. Breves comentarios sobre las leyes del 14 de enero de 1985". Porrúa, México, 1985, 188 pp.

Barkin, David y Gustavo Esteve. "Inflación y democracia. El caso de México", 5a. ed., Siglo XXI, México, 1989, 167 pp.

Basáñez, Miguel. "El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México", Siglo XXI, México, 1990, 411 pp.

Borja Martínez, Francisco. "El nuevo sistema financiero mexicano", F.C.E., México, 1991, 262 pp.

Bueno, Gerardo M. (coord.) "Opciones de política económica en México después de la devaluación", Tecnos, México, 1977, 245 pp.

Burgoa, Ignacio. "Derecho constitucional mexicano", 6a. ed., Porrúa, México, 1985, 1034 pp.

Calderón R., Miguel Angel. "El impacto de la crisis de 1929 en México", S.E.P./80, México, 1982, 242 pp.

Cardero, María Elena. "Patrón monetario y acumulación en México. Nacionalización y control de cambios", Siglo XXI, México, 1984, 235 pp.

Casanova Alvarez, Francisco (comp.) "México: economía, sociedad y política. De la República Restaurada a la Constitución de 1917 (1867-1917)", UNAM, México, 1985, Antología, T. 1., 339 pp.

Contreras, Mario y Jesús Tamayo. "México en el Siglo XX. 1913-1920". UNAM, México, 1983 (Lecturas Universitarias, 22) (1a. reimp. de la 1a. ed. de 1975) 528 pp.

Cordero H., Salvador, Rafael Santín y Ricardo Tirado. "El poder empresarial en México", Terra Nova, México, 1983, T. 1, 201 pp.

Carrión, Jorge y Alonso Aguilar M. "La burguesía, la oligarquía y el Estado", 5a. ed., Nuestro Tiempo, México, 1980, 231 pp.

Castañeda, Jorge G. "Los últimos capitalismos. El capital financiero: México y los nuevos países industrializados", Era, México, 1982, 188 pp.

Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. "Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Apuntes históricos", México, 1988, 135 pp.

Concheiro, Elvira, Antonio Gutiérrez y Juan Manuel Fragoso. "El poder de la gran burguesía", Cultura Popular, México, 1979, 343 pp.

Cordero, Rolando y Carlos Tello. "México: La disputa por la Nación. Perspectivas y opciones del desarrollo", 9a. ed., Siglo XXI, México, 1990, 149 pp.

Dávila Flores, Alejandro. "La crisis financiera en México", Cultura Popular, México, 1986, 228 pp.

Dueñas, Heliodoro. "Los bancos y la revolución", Cultura, México, 1945, 271 pp.

Ejea, Guillermo, Celso Garrido et. al. "Mercado de valores, crisis y nuevos circuitos financieros en México, 1970-1990", U.A.M., México, 1991. (Con un ensayo de Antonio Gutiérrez Pérez: La evolución de los mercados bursátiles en los ochenta. Una perspectiva internacional), 200 pp.

Efrench-Davis, Ricardo (selección) "Relaciones financieras externas y su efecto en la economía latinoamericana", F.C.E., México, 1983. (El trimestre económico. Lecturas, 47), 430 pp.

Efrench-Davis, Ricardo y Ernesto Tironi (comp.) "Hacia un nuevo orden económico internacional. Temas prioritarios

para América Latina". F.C.E., México, 1956 (1a. reimpr. de la 1a. ed. de 1981), 305 pp.

Fernández Hurtado, Ernesto (comp.) "Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos 1925-1975", F.C.E. Banco de México, México, 1976 (El trimestre económico. Lecturas, 17), 480 pp.

Financiera Nacional Azucarera. "Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", 2a. ed. act., México 1982, (Jurisprudencia, reglamentos, criterios administrativos, exposiciones de motivos de informes), 596 pp.

Fraga, Gabino. "Derecho administrativo", 23a. ed., rev. y act. por Manuel Fraga, Porrúa, México, 1984, 506 pp.

Granados Chapa, Miguel Angel. "La banca nuestra de cada día", Océano, México, 1982, 168 pp.

González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.) "México, hoy", 10a. ed., Siglo XXI, México, 1986, 419 pp.

González Casanova, Pablo, Héctor Aguilar Camín (coords.) "México ante la crisis", T. 1., 4a. ed., Siglo XXI, México, 1983, 435 pp.

González Casanova, Pablo, Jorge Cadena Roa (coords.) "Primer informe sobre la democracia: México 1988", 2a. ed., Siglo XXI, México, 1989, 327, pp.

Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado capitalista", Fontamara, México, 1981, 277 pp.

Guerrero, Omar. "El Estado y la Administración Pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectión y prospectiva", I.N.A.P., México, 1989, 812 pp.

Guillén, Arturo. "Problemas de la economía mexicana". Nuestro Tiempo, México, 1986, 237 pp.

Guillén Romo, Héctor. "Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)", Era, México, 1989 (Sta. reim. de la 1a. ed. de 1984), 140 pp.

Guillén Romo, Héctor. "El sexenio de crecimiento cero. Contra los defensores de las finanzas sanas", Era, México, 1990, 222 pp.

Gutiérrez Garza, Esthela (coord.) "Testimonios de la crisis. Los saldos del sexenio 1982-1988", T. 4., Siglo XXI-U.A.M., México, 1990, 276 pp.

Hamilton, Nora. "México: los límites de la autonomía del Estado". Era, México, 1983, 332 pp.

Ibarra, David, Ifigenia M. de Navarrete et. al. "El perfil de México en 1980", T. 1., 13a. ed., Siglo XXI, México, 1986, 199 pp.

Landerreche Obregón, Juan. "Expropiación bancaria y control de cambios", JUS, México, 1984, 186 pp.

Lewis, W. Arthur. "Evolución del orden económico internacional", El Colegio de México, México 1980 (Jornadas, 92), 91 pp.

Lichtensztejn, Samuel y Mónica Baer. "Fondo Monetario Internacional y Bancu Mundial. Estrategias y Politicas del Poder Financiero", Cultura Popular, México, 1987, 215 pp.

Lobato López, Ernesto. "El crédito en México. Esbozo histórico hasta 1925", F.C.E., México, 1945, 313 pp.

Manero, Antonio. "La reforma bancaria en la revolución constitucionalista", Talleres Gráficos de la Nación, México, 1958 (Biblioteca del Institucionales Naciones de Estudios Históricos de la Revolución, No. 14), 512 pp.

Manero, Antonio. "La revolución bancaria en México (1965-1955). Una contribución a la historia de las instituciones de crédito en México", Talleres Gráficos de la Nación, México, 1957, 354 pp.

Marcos, Patricio. "Cartas mexicanas", Nueva Imagen, México, 1985, 306 pp.

Márquez, Javier. "La banca mexicana: septiembre de 1982 junio de 1985", C.E.M.L.A., México, 1987, 297 pp.

Martínez Sobral, Enrique. "Estudios elementales de legislación bancaria", Tipografía de la oficina de estampillas. Palacio Nacional, México, 1911, 387 pp.

Mirón, Rosa Ma. y Germán Pérez. "López Portillo: auge y crisis de un sexenio", Plaza y Valdez, México, 1988, 196 pp.

Millán, René. "Los empresarios ante el Estado y la sociedad (crónica de un sujeto social)", S. XX., 1982, 144 pp.

Dicese Fernández, Jorge. "La intermediación financiera y la inversión institucional", C.E.M.L.A., México, 1981 (Ensayos), 42 pp.

Olmedo, Raúl. "México economía de la ficción", Grijalbo, México, 1983, 213 pp.

Pellicer de Brody, Olga y Esteban L. Mancilla. "El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador", El Colegio de México, México, 1980 (Historia de la Revolución Mexicana, 23) (1a. reimpr. de la 1a. ed. de 1978), 299 pp.

Pérez López, Enrique. "Expropiación bancaria en México y desarrollo desestabilizador", Diana, México, 1987, 146 pp.

Pérez Germán, Samuel León et. al. "17 ángulos de un sexenio", Plaza y Valdez, México, 1987, 494 pp.

Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública Mexicana", T. 1., I.N.A.P., México, 1984, 347 pp.

Quijano, José Manuel. "México: Estado y banca privada", 2a. ed., C.I.D.E., México, 1985 (2a. reimp. de la 2a. ed. de 1982), 410 pp.

Quijano, José Manuel (coord.) "La banca: pasado y presente (Problemas financieros mexicanos)", C.I.D.E., México, 1983 (1a. reimpr. de la 1a. ed. de febrero de 1983), 363 pp.

Ramírez, Mario, Luis Angeles et. al. "Banca y crisis del sistema", Pueblo Nuevo, México, 1983, 206 pp.

Rivera Rios, Miguel Angel. "Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985", Era, México, 1990, (3a. reimp. de la 1a. ed. de 1986), 227 pp.

Rey Romay, Benito. "México 1987: El país que perdimos", 2a. ed. aum., Siglo XXI-U.N.A.M., México, 1989, 134 pp.

Ruiz Durán, Clemente. "90 días de política monetaria y crediticia independiente", 2a. ed., Universidad Autónoma de Puebla-U.N.A.M., México, 1985 (Colección pensamiento económico, 1), 158 pp.

Saldívar, Américo. "Ideología y política del Estado mexicano: (1970-1976)", 6a. ed. aum., Siglo XXI, México, 1988 (Posfacio: Crisis y modernización), 265 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Legislación bancaria de 1921 a 1932". T. 11, México, 1957, 74 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. "Banca múltiple. Primer ciclo de conferencias de alto nivel", México, 1987, 107 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Reestructuración del sistema financiero". F.C.E., México, 1988 (Colección cuadernos de renovación nacional, VIII), 176 pp.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia". T. 1., 13a. ed., Porrúa, México, 1985, 773 pp.

Tello, Carlos. "La política económica en México 1970-1976", 10a. ed., Siglo XXI, México, 1990, 207 pp.

Tello, Carlos. "La nacionalización de la banca en México", 2a. ed., Siglo XXI, México, 1984, 222 pp.

Tello, Carlos (coord.) "México: Informe sobre la crisis (1982-1986)", U.N.A.M., México, 1989, 536 pp.

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho constitucional mexicano", 23a. ed., Porrúa, México, 1989, 651 pp.

Torres Gaytán, Ricardo. "Un siglo de devaluaciones del peso mexicano", 5a. ed., Siglo XXI, México, 1988, 414 pp.

Vidal, Gregorio, Geoge Carriazo M. et. al. "La crisis financiera", Nuestro Tiempo, México, 1986, 151 pp.

HEMEROGRAFIA.

Alcocer, Jorge. "El desplome financiero mexicano". Cuadernos Políticos, (México, D.F.), abril-junio: 1984, núm. 40, pp. 68-79.

Asociación Mexicana de Bancos. "La banca mexicana en transición. Retos y perspectivas". Comercio Exterior, (México, D.F.), supl. del vol. 41: 1991, núm. 2, pp. 44.

Cardero, María Elena y Lilia Domínguez. "Grupo financiero y crisis actual del capitalismo". Revista Mexicana de Sociología, (México, D.F.), vol. XLIV: 1982, núm. 3, pp. 887-926.

Centro de Información y Estudios Nacionales (CIEN). "La banca antes de la nacionalización". A19/E-89/marzo de 1982, pp. 21.

Carlos Salinas de Gortari. "Reformando al Estado". Nexos, (México, D.F.), abril: 1990, núm. 148.

Quijano, José Manuel, Carlos Tello et. al. "Un debate. La banca que quedó". Nexos, (México, D.F.), noviembre: 1984, núm. 83, pp. 15-26.

LEGISLACION Y DOCUMENTOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, varias ediciones.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Instituciones de Crédito, en Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1990.

Ley para regular las Agrupaciones Financieras. Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1990.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992.

"Iniciativa presidencial para reestablecer el régimen mixto de banca y crédito", El Mercado de Valores (México, D.F.), mayo: 1990, núm. 10 pp. 36.

Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria. Diario Oficial de la Federación del 5 de septiembre de 1990.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la S.H.C.P. Diario Oficial de la Federación del 30 de octubre de 1990.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria. Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1991.

Reglas generales para la constitución y funcionamiento de grupos financieros. Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1991.

"Plan Global de Desarrollo 1980-1982". Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, 543 pp.

"Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, pp.

"Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988". El Mercado de Valores, (México, D.F.), supl. del mes de agosto:1984, núm. 33, 144 pp.

"Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, 143 pp.

"Informe de Ejecución 1989. P.N.D., Poder Ejecutivo Federal, S.P.P., México, 1990, 136 pp.

"Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994". Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en Diario Oficial de la Federación, 17 de diciembre de 1990.

PERIODICOS.

El Economista.

El Financiero.

Excelsior.

REVISTAS.

Alto Nivel.

Capital.

Expansión.

Inversionista.

Management Today.

Time.